Meistbegünstigung oder zweiseitige Handelsverträge

Ein Beitrag zu den aktuellen Problemen der Handelspolitik, unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Johannes Rahr
Dipl. Volkswirt
aus Berlin

1935

Druck: Rudolph Pfau, Berlin NW 7, Luisenstraße 21.

Meistbegünstigung oder zweiseitige Handelsverträge

Ein Beitrag zu den aktuellen Problemen der Handelspolitik, unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Johannes Rahr
Dipl. Volkswirt
aus Berlin

1935

Druck: Rudolph Pfau, Berlin NW 7, Luisenstraße 21.

Genehmigt von der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. E. Salin und Dr. H. Ritschl

Basel, den 28. Juni 1934.

Prof. Dr. H. Lüdeke,
Dekan.

R. UNIV
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalts-Verzeichnis.

S.

Vorwort 1

I. Abschnitt: Begriff, Geschichte und Arten der Meistbegünstigung.

1. Begriff und Wesen der Meistbegünstigung 3
2. Geschichtliche Entwicklung der Meistbegünstigung 6
3. Arten der Meistbegünstigung 10

II. Abschnitt: Die Argumente gegen die Anwendung der Meistbegünstigung in der Nachkriegszeit.

1. Wirkungslosigkeit der Meistbegünstigung durch Strukturwandlungen der Weltwirtschaft 21
2. Schädigung der nationalen Wirtschaft 25
3. Gleichstellung guter und schlechter Kunden 30
4. Entwertung von Zugeständnissen durch Verallgemeinerung 33
5. Ungleichwertigkeit der Zugeständnisse 33
6. Verhinderung von Zollermäßigungen 37
7. Tarifvertragsfeindlichkeit 42
8. Hindernis für Zollunionen (regionale Verständigung) 43
9. Einengung der Meistbegünstigung durch administrativen Protektionismus und übertriebene Spezialisierung der Zolltarife 45
10. Weitere Einengung der Meistbegünstigung durch internationale Kartelle 49

III. Abschnitt: Die Stellung der Meistbegünstigung in den neuen Methoden der Handelsvertragspolitik.

1. Meistbegünstigung nur in Verbindung mit völliger Zollautonomie 52
2. Reziprozität 56
3. Das Präferenzsystem 59
4. Handelspolitische Kollektivverträge 63
5. Das System der Kontingentierung 66

Schlußbetrachtung: 76

Vorwort.

Die Meistbegünstigung war in der Vorkriegszeit das Fundament, auf dem die internationale Handelspolitik aufgebaut war. Ein Netz von Meistbegünstigungsverträgen regelte und förderte die Handelsbeziehungen, insbesondere der westeuropäischen Staaten.

Auch in der Nachkriegszeit schloß man Handelsverträge auf der Basis der Meistbegünstigung ab; aber die Meistbegünstigung war jetzt doch vielfach von problematischem Werte, da viele Staaten durch die verschiedenartigsten Maßnahmen — genauer gesagt: „Umgehungsversuche" —, die mit dem Geiste der Verträge nicht vereinbar waren, den Vorteil, den die Meistbegünstigungsklausel sonst zusichert, abschwächten oder geradezu illusorisch machten.

Man steht jedenfalls vor der Tatsache, daß das Prinzip der bedingungslosen unbeschränkten Meistbegünstigung, insbesondere in Verbindung mit Tarifverträgen, heute unpopulär ist. Was man in der Aera Caprivi und Bülow für die Handelspolitik als richtig erkannte, wird heute als überlebt, als im „Absterben" begriffen, bezeichnet, trotz der Empfehlungen der Genfer Weltwirtschaftskonferenz von 1927, der ständigen Wirtschaftsausschüsse des Völkerbundes und der Internationalen Handelskammer. Auch durch die Weltwirtschaftskonferenz von 1933 wurden in diesbezüglicher Hinsicht keine Fortschritte erzielt.

Der Gedanke der Schicksalsverbundenheit aller Länder der Welt, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, wird in wachsendem Maße erörtert und in den Vordergrund gestellt. Und dennoch befindet sich die Welt im Begriff, sich von der Weltwirtschaft abzuwenden. Gerade den Bericht der Kommission von Sachverständigen für die Vorbereitung der Weltwirtschaftskonferenz vom 25. Januar 1933 wird man vielleicht später einmal als Quelle dafür zitieren, wie bewußt diese Abkehr sich vollzogen hat.

Sind auch heute noch formell die meisten Handelsverträge auf der Grundlage der Meistbegünstigung abgeschlossen, so sehen wir in der Praxis die Handelsvertragspolitik ganz auf die Basis zweiseitiger Abmachungen abgestellt. Es soll Aufgabe vorliegender Arbeit sein, diese Entwicklung in den weiteren Ausführungen darzulegen.

I. Abschnitt.

Begriff, Geschichte und Arten der Meistbegünstigung.

1. Begriff und Wesen der Meistbegünstigung.

Meistbegünstigung bedeutet Gleichmäßigkeit, handelspolitische Gleichstellung mit dritten Staaten. Die Meistbegünstigungsklausel (Klausel der meistbegünstigten Nation) besteht darin, daß zwei vertragschließende Staaten übereinkommen, jede Begünstigung, die bezüglich der Wareneinfuhrzölle, der Schiffahrt, der Niederlassung usw. ein Vertragsteil einem dritten Staat gewährt hat oder während der Vertragsdauer gewähren sollte, bedingungslos auch dem anderen Vertragsteil zugute kommen zu lassen.

Ihr wesentliches Merkmal ist, jede Unterscheidung zu verhindern; sie soll einen „fair trade" ermöglichen, ein Konkurrieren in irgend einem Lande unter denselben Bedingungen wie dritte Länder. Es gehört jedoch zum Wesen der Meistbegünstigung, daß sie erst dann wirksam wird, wenn ein Vertragspartner mit einem dritten Staat in ein Vertragsverhältnis eintritt.

Die modernen Handelsverträge enthalten fast alle die Meistbegünstigungsklausel. Es sind entweder Tarifverträge, bei denen sich die Meistbegünstigung auf den ganzen oder einen Teil des Tarifs erstreckt, oder reine Meistbegünstigungsverträge ohne jegliche Tarifabreden oder gar Tarifbindungen.

Die Meistbegünstigungsklausel findet sich heute in den Handelsverträgen auf verschiedene Art formuliert. Sie ist bald in einer positiven Form ausgedrückt („alle einem dritten Staat abgetretenen Vorteile werden dem anderen Teil gewährt"), bald in einer negativen Form („der andere Teil wird keiner schlechteren Behandlung unterworfen sein als ein drittes Land"). Sie

findet sich auf synthetische[1] Art formuliert; dann spricht man von einer „Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation". Sie kann auch analytisch[2] abgefaßt sein; dann sagt man, daß „die Begünstigungen, Vorrechte, Immunitäten, tarifliche Herabsetzungen usw., die irgend einem dritten Teil gewährt sind, auf den anderen Teil ausgedehnt werden".

Die Genfer internationale Wirtschaftskonferenz vom Mai 1927 hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß die gegenseitige Anwendung der „unbedingten" Meistbegünstigung auf Zölle und Handelsbedingungen eine wesentliche Voraussetzung für eine freie und normale Entwicklung des internationalen Handels sei und, daß es außerordentlich wünschenswert wäre, diese Behandlung im Interesse der Dauerhaftigkeit und Sicherheit des Handels für einen genügend langen Zeitraum in den Handelsverträgen sicherzustellen. Die Wirtschaftskonferenz empfahl weiter, daß die Handelsverträge die „bedingungslose" Meistbegünstigungsklausel in ihrer weitesten und liberalsten Form enthalten sollten. Sie empfahl dem Völkerbunde, die Möglichkeit zu prüfen, klare, einheitliche Grundsätze für diese Klausel aufzustellen. Nach ihrer Meinung sollte die Meistbegünstigung weder durch ausdrückliche Vorbehalte, noch durch Auslegung abgeschwächt oder eingeschränkt werden können.

Die Genfer Konferenz ist damit den Gedanken gefolgt, die dem vorbereitenden Ausschusse zur Beseitigung der Handelshemmnisse der Internationalen Handelkammer in bezug auf die Meistbegünstigung unterbreitet worden waren. Schon früher als die internationale Wirtschaftskonferenz hatte die Internationale Handelskammer dargelegt, daß man zu ständig stärkerer und fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen den Völkern nur durch die allgemeine Anwendung des Grundsatzes der Meistbegünstigung, und zwar der „uneingeschränkten, bedingungslosen", gelangen könne.

Der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes stellte daraufhin im Laufe des Jahres 1928 einen Bericht auf, in dem die von den einzelnen Staaten zu befolgenden Handelsvertragsmethoden bezüglich der Meistbegünstigung eingehendst dargelegt wurden und in dem vor allem das Muster einer Meistbegünstigungsklausel entwor-

1. 2. Société des nations, Recommandations du comité économique consernant la politique commerciale. C. 138. M. 53. 1929, II, Genève, le 18 juin 1929.

fen wurde, die den Staaten nebst einer in einem Begleitbericht niedergelegten authentischen Auslegung zur Anwedung empfohlen wurde.

Diese, vom Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes entworfene Formulierung der Meistbegünstigungsklausel sei nachstehend wiedergegeben, da sie als Muster für die begriffliche Abgrenzung der Meistbegünstigung in der Gegenwart dienen kann.[3]

1. Die vertragschließenden Teile bewilligen sich gegenseitig die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung für alles, was die Zollsätze, alle Nebenabgaben und die Art der Zollerhebung betrifft, sowie für die Vorschriften, Förmlichkeiten und Gebühren, denen die Zollmaßnahmen unterworfen werden können.

2. Somit werden die Natur- und Gewerbeerzeugnisse jedes vertragschließenden Teiles in obiger Hinsicht keinesfalls anderen oder höheren Zöllen, Abgaben oder Gebühren oder anderen lästigeren Vorschriften und Förmlichkeiten unterworfen werden, als denen, welchen die gleichartigen Erzeugnisse irgend eines dritten Landes zurzeit unterworfen sind oder etwa künftig unterworfen werden.

3. Ebenso werden die aus dem Gebiet des einen nach dem Gebiet des anderen vertragschließenden Teiles ausgeführten Natur- und Gewerbeerzeugnisse in der erwähnten Beziehung keinesfalls anderen und höheren Zölien, Abgaben oder Gebühren oder lästigen Vorschriften und Förmlichkeiten unterworfen als denen, welchen die gleichen für das Gebibet irgend eines anderen Landes bestimmten Erzeugnisse unterworfen sind.

4. Alle Vorteile, Begünstigungen, Vorzugsrechte und Befreiungen, die in der erwähnten Beziehung von einem der vertragschließenden Teile den in irgend einem anderen Lande erzeugten oder für das Gebiet irgend eines anderen Landes bestimmten Natur- und Gewerbeerzeugnissen zurzeit oder etwa künftig gewährt werden sollten, werden unverzüglich und ohne Gegenleistung auf die gleichartigen Erzeugnisse angewandt, die im Gebiet des anderen Teiles erzeugt oder für das Gebiet des anderen Teiles bestimmt sind.

5. Ausgenommen von den in diesem Artikel genannten Verpflichtungen sind jedoch die Begünstigungen, die anderen benachbarten Staaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs gegenwärtig gewährt sind oder künftig gewährt werden könnten, sowie alle diejenigen Begünstigungen, die sich aus einer Zollunion ergeben, die eins der vertragschließenden Teile bereits geschlossen hat oder künftig schließen könnte.

3. Siehe Respondek: „Arbeiten des Völkerbundes zur Reform der handelspolitischen Methoden", S. 34. Verlag Reichsverband der deutschen Industrie, Heft 45, April 1929. Zit. in: „Handelspolitische Neuordnung Europas", S. 9.

2. *Geschichtliche Entwicklung der Meistbegünstigung.*

Die Geschichte der Meistbegünstigung ist fast so alt wie die Geschichte der Handelsverträge. Handelsverträge tauchen vereinzelt erst gegen Ausgang des Mittelalters auf. Die Entstehungsursache der Meistbegünstigung wird zumeist in das 16. Jahrhundert verlegt, und zwar weist man hier auf einen Vertrag zwischen dem König von Frankreich Franz I. und dem Sultan der Türkei Solyman II. aus dem Jahre 1535[4] hin.

Frankreich erhielt durch diesen Vertrag eine besonders berechtigte Stellung im Orient und ganz außerordentliche Begünstigungen für seinen Handel. So durften Handel und Schiffahrt mit der Türkei nur unter französischer Flagge betrieben und in den Levantinischen Seeplätzen nur französische Konsuln bestellt werden.

Es ist verständlich, daß durch diesen Vertrag zwischen Frankreich und der Türkei sich die übrigen Handelsmächte der damaligen Welt, besonders England und Holland, benachteiligt fühlten und daß ihr Streben dahin ging, in der Türkei dieselben Vorteile zu erringen wie Frankreich. Damit setzt das Bestreben ein, eine Formel zu finden, die es den rivalisierenden Staaten ermöglichte, für ihren Handel, wenn nicht günstigere, so doch zumindest die gleichen Bedingungen eingeräumt zu erhalten, die einem dritten bis dahin ausschließlich und vorzüglich begünstigten Staate zugebilligt waren. Diese Formel der gewünschten Gleichstellung mit dem am meisten begünstigten Staate wurde gefunden in der Gestalt der Meistbegünstigungsklausel. Erstmalig findet sie sich in dem zwischen Holland und der Türkei im Jahre 1612 abgeschlossenen Vertrage, in dem durch die Artikel 3 und 41 die bis dahin allein Frankreich und inzwischen auch England eingeräumten Rechte auf Holland ausgedehnt wurden. Die Meistbegünstigungsklausel tritt hier natürlich noch in ihrer primitivsten Form auf. Sie bezieht und beschränkt sich nur auf die bereits gewährten Vorteile, und die meistbegünstigten Nationen werden ausdrücklich aufgezählt.

Von nun ab beginnt die Meistbbegünstigungsklausel auch in den Verträgen der westlichen europäischen Staaten untereinander in Erscheinung zu treten. So ist sie im Artikel 3 des englisch-por-

---

4. Herbert Schweinfurt: „Die Meistbegünstigungsklausel", eine völkerrechtliche Studie. Heidelberg 1911. Diss.

tugiesischen Vertrages vom 29. Januar 1642[5] enthalten. Ebenso findet sie sich in Artikel 3 des zwischen Portugal und Holland am 6. August 1661[6] geschlossenen Vertrages.

In dem letztgenannten Vertrage zwischen Portugal und Holland tritt ein neues Moment in der Meistbegünstigungsklausel zum ersten Male in Erscheinung: Die Kontrahenten begnügen sich nicht mehr mit den bereits gewährten Vorteilen, sondern fassen die Formel hier zum ersten Male weiter, indem sie sich auch die in der Zukunft zu gewährenden Vorteile zusichern. Aber immer noch findet sich ausdrückliche Beschränkung der Meistbegünstigung auf die in dem betreffenden Vertrage aufgeführten Nationen.

Nachstehender Originaltext des Artikels 3 des vorstehenden Vertrages zeigt die Form der damaligen Meistbegünstigung am besten:

„. . . . . Foederatorum autem Belgarum Populo omnino fas ac jus esto hac in parte iisdem mediis ac commodis uti et frui, quibus Angli aut vi pacti aut ex quotidiano uso gaudent, vel in posterum gavisuri sunt".

Mit der Zunahme der Handel treibenden Staaten, mit dem immer mehr wachsenden Wettbewerb, brach sich auch bald die Erkenntnis Bahn, daß die ständige Wiederholung und Aufführung der meistbegünstigten Staaten umständlich und überflüssig sei. In den Verträgen der nächsten Jahrzehnte werden daher die meistbegünstigten Staaten nur noch beispielsweise aufgeführt, so im Artikel 4 und 5 des englisch-spanischen Vertrages vom 23. Mai 1667.[7]

Ihren Abschluß findet die Entwicklung der Meistbegünstigungsklausel in dieser Richtung in dem englisch-dänischen Vertrage vom 29. November 1669.[7] Hier wird der Angehörige der meistbegünstigten Nation nur noch kurz als Untertan „cuiuscumque externae gentis" bezeichnet.

Damit hat also die Meistbegünstigungsklausel ihren konkreten Charakter verloren und eine allgemeine abstrakte Form angenommen. In dieser Form wurde die Meistbegünstigungsklausel im

---

5. Dumont: Corps universel diplomatique du droit des Gens. Paris 1726—1731. T. VI. P. I, S. 239.

6. Dumont a. a. O. VI. P. II. S. 366.

7. Dumont a. a. O. Bd. VII, T. I, S. 27 ff. Derselbe, T. VII, P. I., S. 126.

Laufe des 18. Jahrhunderts alsdann Allgemeingut der europäischen Staaten.

Ein wesentliches Moment der Meistbegünstigungsklausel ist noch hervorzuheben: das Prinzip der Unentgeltlichkeit. Dieses Prinzip der sogenannten „unbedingten Meistbegünstigung" hat sich trotz manchen erheblichen Wechsels der handelspolitischen Anschauungen, trotz mannigfaltiger Modifikationen der Meistbegünstigung, durch zeitliche, räumliche und sachliche Beschränkungen, bis zur Gegenwart behauptet.

Nur einmal wurde sie entscheidend beeinflußt durch die Vereinigten Staaten von Nordamerika, durch deren Vertrag mit Frankreich vom 6. Februar 1778, in dessen Artikel 2 und 3 die Vereinigten Staaten die „unbedingte" Meistbegünstigung in eine „bedingte" Meistbegünstigung umwandelten und mit dieser Vertragsformulierung einen völlig neuen Begriff, den Begiff der „Reziprozität", einführten. In den meisten ihrer späteren Handelsverträge mit anderen Staaten haben die Vereinigten Staaten von Nordamerika bis 1914 an der Reziprozitätsklausel festgehalten. Der Sinn der Reziprozitätsklausel ist, daß gegenüber der unbedingten Meistbegünstigung hier die Vorteile der Meistbegünstigung den Kontrahenten nicht ohne weiteres unentgeltlich gewährt werden. Durch die Reziprozität wird zwischen entgeltlichen und unentgeltlichen Vorteilen unterschieden. Der unentgeltlichen Vorteile werden die Angehörigen eines jeden vertragschließenden Teiles nur noch dann teilhaftig, wenn die Konzession unentgeltlich dem Dritten eingeräumt wurde; dagegen ist eine Gegenleistung zu gewähren, wenn der andere Vertragspartner die betreffenden Vorteile nur gegen eine äquivalente Gegenleistung erhalten hatte.

Die neue Klausel machte bald in der Welt, besonders in den jungen amerikanischen Staaten und zeitweise auch in Europa, Schule. In Europa faßte die Reziprozitätsklausel allerdings nur ganz kurze Zeit, und zwar im zweiten Viertel des 19. Jahrhunderts, Fuß. Mit der Konvention zum Cobden-Vertrage vom 23. Januar 1860[8] wurde die unbedingte Meistbegünstigung in Europa wieder ganz allgemein.

---

8. Vgl. Preußisches Handelsarchiv 1860. S. 48 ff. und S. 227.

Von vielen Seiten wird der Einwand gemacht, daß die bedingte Meistbegünstigung oder Reziprozitätsklausel mit der unbedingten Meistbegünstigung nur den Namen „Meistbegünstigung" gemein habe. Der Name Meistbegünstigung ist nach diesen Auffassungen untrennbar verknüpft mit dem Adjektivum „unbedingt" und nichts sei dem Begriff Meistbegünstigung so fremd wie die Verknüpfung mit einer Bedingung. Reziprozität und Meistbegünstigung seien direkte Gegensätze, da nach europäischer Auffassung zum Wesen der Meistbegünstigung die Gleichbehandlung ohne Gegenleistung unbedingt gehöre. Hock[9] bemerkt hierübber sehr treffend:

„Dieser grundlegende Unterschied ist ganz richtig erkannt worden von Etienne (August Etienne: „Zur Frage des handelspolitischen Systems" Berlin 1901, S. 37.), sonst hat man sich in der neueren Literatur fast durchgängig von dem Namen täuschen lassen und sieht nur einen formalen Unterschied zwischen den beiden Klauseln. So u. a.: van der Borght, Schraut, Gruntzel, Eulenburg".

Auch wir wollen uns der Anschauung von Etienne und Hock anschließen und die Reziprozität als eine besondere Art der Meistbegünstigung ablehnen.

Seit dem Auftauchen der Reziprozitätsklausel fehlte es nicht an Stimmen, die gegen die unbedingte Meistbegünstigung auftraten und sie aus den Handelsverträgen verbannt sehen wollten. Handelspolitische Experimente verschiedener europäischer Staaten, die Reziprozitätsklausel einzuführen, erwiesen sich zumeist in wenigend Jahren bereits als wenig vorteilhaft und wurden zugunsten der unbedingten Meistbbegünstigung bald wieder beseitigt. Die Reziprozitätsklausel hat sich in ihrer bisherigen Fassung im internationalen Handelsverkehr als zu schwerfällig erwiesen und ist bisher in Europa nur ein knappes halbes Jahrhundert heimisch gewesen.

Der Weltkrieg, der die Handelsbeziehungen aller Völker zueinander aufs Schwerste erschütterte, brachte mit seinem Ende die Notwendigkeit eines völlig neuen Wiederaufbaues der handelspolitischen Verträge. Hierbei zeigte sich, daß die Kräfte, die gegen die Wiedereinführung einer völlig unbedingten Meistbbegünstigung wirkten, gegenüber der Vorkriegszeit beträchtlich gewachsen wa-

9. Hock, Helmut: „Was hat man mit der Meistbegünstigung gewollt?" Berlin 1931. S. 97.

ren. Aber man kämpfte jetzt mit anderen Mitteln als vor dem Kriege gegen die Meistbegünstigung in den einzelnen Staaten. Man ließ sich zwar herbei, in den Handelsverträgen die unbedingte Meistbegünstigung allgemein wieder aufzunehmen, vermied es aber vielfach, sich tariflich irgendwie zu binden, achtete vielmehr peinlich darauf, sich die autonome Zollgewalt in jeder Hinsicht zu erhalten. Dort, wo tarifliche Bindungen nicht zu umgehen waren, suchte man die dadurch infolge der Meistbegünstigung gegebenen Vorteile für dritte Staaten in der Weise illusorisch zu machen, daß man die Positionen des Zolltarifs in äußerst feiner Form aufgliederte. Die heutige, ungeheuer feine Tarifspezialisierung nahm hier ihre Entwicklung. Dadurch blieben dann etwaige Tarifbindungen für andere meistbegünstigte Staaten zumeist illusorisch. Wie außerordentlich stark die Zolltarife in der ersten Nachkriegszeit bis zum Jahre 1924 aufgegliedert wurden, zeigen folgende Zahlen:[10]

„Die Zahl der Zolltarifpositionen ist seit Beginn des Weltkrieges gestiegen in Italien von 472 auf 953, in Spanien von 718 auf 1540, in Ungarn von 657 auf 974, in der Schweiz von 1164 auf 1977, in Portugal von 592 auf 861, in den Vereinigten Staaten von 657 auf 1710 und in Belgien von 70 auf 1216. Frankreich, das noch den Vorkriegszolltarif besitzt, hat bisher nur den Abschnitt für Chemikalien neu aufgebaut und dabei die Zahl der hierzu gehörigen Positionen von 49 auf 381 vermehrt."

Sogar die Vereinigten Staaten von Amerika haben unter dem Schutze einer verfeinerten Taktik ihre Reziprozitätsklausel nach dem Weltkriege aufgegeben und nirgends mehr in Anwendung gebracht. Ein autonomer, bis in die letzten Möglichkeiten aufgegliederter Zolltarif erscheint heute, wo sich alle Staaten immer mehr gegeneinander abschließen, wirksamer als die Reziprozität innerhalb der Meistbegünstigung.

3. Arten der Meistbegünstigung.

Wir sahen: die Meistbegünstigung ist nach unserer Auffassung unbedingt; die sogenannte „bedingte" Meistbegünstigung oder Reziprozität kann nicht als Meistbegünstigung angesehen werden. Bei

---

10. Auslandsrecht, 5. Jahrgang 1924, Nr. 15: „Die Wandlung des Begriffs der Meistbegünstigung" von Gerichtsassessor a. D. Josef Hartmann, Berlin.

der Frage nach den Arten der Meistbegünstigung wird die Reziprozität daher nicht Erwähnung finden.

Die unbedingte Meistbegünstigung kann man aufgliedern in gegenseitige und einseitige Meistbegünstigung und in beschränkte und unbeschränkte Meistbegünstigung. In der Praxis ergeben sich daraus folgende vier Meistbegünstigungstypen:

a) unbedingte, unbeschränkte und gegenseitige Meistbegünstigung,
b) unbedingte, beschränkte und gegenseitige Meistbegünstigung,
c) unbedingte, beschränkte und einseitige Meistbegünstigung,
d) unbedingte, unbeschränkte und einseitige Meistbegünstigung (offene Tür).

Nachstehend seien diese vier Typen ihrem Wesen nach näher umrissen.

a) Die unbedingte, unbeschränkte und gegenseitige Meistbegünstigung.

Die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung ist von jeher die meistgebrauchte Form und ist erst in neuerer Zeit in den Hintergrund getreten. Durch die Gewährung der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung wird ein Staat bedingungslos in den Genuß aller Begünstigungen gesetzt, die sein Vertragspartner irgend einem dritten Staate eingeräumt hat oder während der Vertragsdauer einräumen wird, einerlei, ob auf autonomem oder vertraglichem Wege.

Die Unbeschränktheit der unbeschränkten Meistbegünstigung gilt jedoch nicht für alle Fälle des Handelsverkehrs.

So ist in der Regel der Grenzverkehr zwischen zwei Nachbarländern innerhalb einer Grenzzone von etwa 15 km besonderen Begünstigungen unterworfen, auf die ein meistbegünstigter dritter Staat keinen Anspruch hat. Diese Ausnahme des engeren Grenzverkehrs ist nicht nur durch lange Tradition, sondern auch durch die Natur der Dinge selbst gegeben.

Auch die Vergünstigungen, die Staaten einander in Zollunionen gewähren, sind von der Meistbegünstigung ausgenommen. In den meisten Handelsverträgen der neueren Zeit wird

bereits ausdrücklich der Vorbehalt gemacht, daß die Vorrechte und Begünstigungen, die in Zollunionen gewährt werden, nicht von der Meistbegünstigungsklausel berührt werden sollen.

Ferner werden in neuerer Zeit außer den Zollunionen vielfach auch die Konzessionen bei der Meistbegünstigung ausgenommen, die gewisse Staaten auf Grund besonderer völkischer, geschichtlicher und geographischer Verbundenheit einander gewähren. Man spricht hier von der sogenannten Nachbarrechtsklausel.[11]

b) Die unbedingte, beschränkte und gegenseitige Meistbegünstigung.

Auf Grund der Meistbegünstigung können manchmal vom Vertragspartner nur diejenigen Zugeständnisse in Anspruch genommen werden, die ganz bestimmten im Vertrage aufgeführten Staaten gemacht werden. Ein einzig dastehendes und klassisches Beispiel hierfür aus neuerer Zeit bietet der bekannte § 11 des Frankfurter Friedensvertrages von 1871, der folgenden Wortlaut hat:[12]

„Da die Handelsverträge mit den verschiedenen Staaten Deutschlands durch den Krieg aufgehoben worden sind, so werden die deutsche Regierung und die französische Regierung den Grundsatz der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation ihren Handelsbeziehungen zugrunde legen. Diese Regelung umfaßt die Eingangs- und Ausgangsabgaben, den Durchgangsverkehr, die Zollförmlichkeiten, die Zulassung und Behandlung beider Nationen und der Vertreter derselben.

Jedoch sind ausgenommen von der vorgedachten Regel: die Begünstigung, welche einer der vertragschließenden Teile anderen

---

11. Z. B. die sogen.:
nordische Klausel (Norwegen, Schweden, Dänemark;
iberische Klausel (Spanien und Portugal);
baltische und baltisch-russische Klausel (zwischen den baltischen Staaten Finnland, Estland, Lettland, Litauen einerseits und den baltischen Staaten und Rußland andererseits);
osmanische Klausel (zwischen der Türkei und den seit 1923 vom osmanischen Reich getrennten Ländern);
die österreichisch-ungarische Successions-Staatenklausel;
die Kolonialklausel (hier werden Sonderbegünstigungen, die Mutterland und Kolonien einander gewähren, von der Meistbegünstigung ausgenommen).

Ländern gewährt hat oder gewähren wird, als den folgenden: England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Oesterreich, Rußland."

Gegen diese sogenannte „ewige Meistbegünstigung" ist in Deutschland oft Sturm gelaufen worden; aber trotz aller Versuche der Parteien, sie zu entfernen, ist sie beibehalten worden, vor allem wohl aus rein politischen Gründen.[13]

Des weiteren können diejenigen Zugeständnisse von der Meistbegünstigung ausgenommen werden, die gewissen im Vertrage genannten Staaten gemacht werden oder gemacht worden sind, wie dies bei der schon erwähnten Zollunions und Nachbarrechtsklausel geschieht.

Die bedeutsamste Rolle spielen in der Gegenwart die Verträge, bei denen die Meistbegünstigung nur hinsichtlich gewisser Waren vereinbart wird, was man als „listenmäßig beschränkte Meistbegünstigung" bezeichnet. Dieser Vorbehalt kann einseitig oder doppelseitig gefaßt werden.[14] In Verbindung mit der immer stärker vor sich gehenden Aufgliederung der Zollpositionen führt diese Form der Meistbegünstigung, wie wir später noch sehen werden, immer mehr zu einer Abschließung der einzelnen Vertragspartner.

Die Listenklausel selbst wird „positiv" oder „negativ" gefaßt. Beschränkt man die Meistbegünstigung im Vertrage auf die in einer Liste angeführten Waren, so spricht man von positiver Fassung; schließt man dagegen bestimmte Gruppen von Waren von der Meistbegünstigung aus, so ist dies die negative Fassung.

Eine weitere Beschränkung der Meistbegünstigung liegt zumeist darin, daß die Meistbegünstigung ausschließlich denjenigen Waren vorbehalten bleibt, die aus dem Lande, das die Meistbegünstigung genießt, kommen (Herkunftsklausel) oder dort erzeugt worden sind (Ursprungsklausel) oder sowohl dort erzeugt worden sind als auch von dort herstammen (Ursprungs- und Herkunftsklausel).

---

12. Sartorius von Waltershausen: „Der § 11 des Frankfurter Friedensvertrages", Jena 1915. S. 5.

13. In diesem Sinne: Arndt: „Die Zweckmäßigkeit des Systems der Meistbegünstigung." Berlin 1901. S. 8.

14. Riedl: „Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen." Wien 1928. S. 44.

Die größte Bedeutung hat die Ursprungsklausel, da es ja naturgemäß das Ziel der Handelsverträge ist, in erster Linie den Austausch der Waren zwischen den vertragschließenden Staaten zu begünstigen. In denjenigen Verträgen, in denen die Ursprungsklausel festgelegt wird, heißt es daher auch zumeist:

„Die Boden- und Gewerbeerzeugnisse oder die Natur- und Gewerbeerzeugnisse des Vertragspartners genießen bei der Einfuhr die Meistbegünstigung."

Es ist naturgemäß oft sehr schwierig festzustellen, ob ein Produkt als Ursprungsprodukt eines Landes anzusehen ist. Bei den Erzeugnissen der Land- und Forstwirtschaft, sowie des Bergbaues dürften in dieser Hinsicht kaum Schwierigkeiten bestehen. Dagegen wird die Feststellung äußerst kompliziert, wenn es sich um Erzeugnisse handelt, die aus eingeführten fremden Rohstoffen und Halbfabrikaten im Lande hergestellt worden sind; denn es ist oft schwer zu unterscheiden, ob der Verarbeitungsprozeß im Lande die im Ausland bereits vorgenommene Bearbeitung überwiegt. Hier sind nur durch generöse Handhabung der Ursprungsklausel Unzuträglichkeiten zu vermeiden.

Die Ursprungsklausel wird manchmal noch dahingehend eingeengt, daß der Meistbegünstigungsanspruch nur gilt bei unmittelbarer Herkunft aus dem Ursprungslande. Damit in diesem Vertragsfalle eine Ware in den Genuß der Meistbegünstigung treten kann, muß sie also in dem Lande des Vertragsteiles erzeugt sein und außerdem unmittelbar von dort herkommen. Durchfuhr durch dritte Staaten ist selbstverständlich gestatet, aber die Ware darf in diesen Staaten nicht in den freien Verkehr übergegangen sein.

Die Herkunftsklausel wird selten allein angewandt; sie führt zwar dazu, den direkten Handel zwischen den vertragschließenden Staaten zu begünstigen, aber die Durchfuhr durch dritte Staaten zu umgehen und lenkt so bisweilen den Handel von seinen natürlichen Wegen ab. Bei der Herkunftsklausel spielt der Ursprung der Waren keine Rolle, sondern es genießen diejenigen Waren Meistbegünstigung, die aus dem Gebiet des anderen Vertragsteils eingeführt werden, einerlei, ob sie von diesem erzeugt worden sind oder nicht.

c) Die unbedingte, beschränkte und einseitige Meistbegünstigung.

Die unbedingte, beschränkte und einseitige Meistbegünstigung bildet eine völlig einzeln dastehende Ausnahme und wurde Deutschland durch den Versailler Vertrag, insbesondere in Teil X Art. 267, für die Dauer von 5 Jahren auferlegt. Sie bildet ein Gegenstück zu dem vorhin bereits erwähnten § 11 des Frankfurter Friedensvertrages von 1871; der wesentliche Unterschied ist hier jedoch der, daß die Meistbegünstigung Deutschland einseitig auferlegt wurde und in dieser Form auf vorerst 5 Jahre beschränkt worden ist.

Schon im Jahre 1916 befaßten sich die Ententemächte planmäßig damit, wie die Zentralmächte, insbesondere aber Deutschland, auch nach dem Kriege wirtschaftlich geknebelt werden könnten. Auf der Pariser Wirtschaftskonferenz vom Juni 1916, die sich mit wirtschaftlichen Problemen während des Krieges, des Wiederaufbaues und der künftigen Friedenszeit befaßte, die die Grundlagen schaffen sollte für den wirtschaftlichen Zusammenschluß der Alliierten und auf der man schon die wirtschaftlichen Bedingungen des kommenden Friedensvertrages festlegen wollte, kam man u. a. dahin überein, daß die Behandlung der meistbegünstigten Nation den feindlichen Mächten für eine Reihe von Jahren nach Friedensschluß versagt werden müsse.[15]

Die Stelle aus den Beschlüssen der Pariser Wirtschaftskonferenz, welche die Versagung der Meistbegünstigung an die ehemals feindlichen Staaten festlegte, sei nachstehend wiedergegeben:

„Die Verbündeten stellen fest, daß der Krieg allen Handelsverträgen mit feindlichen Mächten ein Ende bereitet hat. Sie erachten, daß es während der Zeit des wirtschaftlichen Wiederaufbaues, die der Einstellung der Feindseligkeiten folgen wird, von wesentlicher Bedeutung ist, daß die Freiheit des Handelns keines der Verbündeten durch Ansprüche gehindert wird, die die feindlichen Mächte geltend machen könnten, indem sie die Meistbbegünstigung für sich fordern. Die Verbündeten kommen dahin überein, daß eine solche Behandlung der feindlichen Mächte während einer bestimmten Anzahl von Jahren, die sie durch Vereinbarung untereinander festlegen werden, nicht gewährt werden darf. . . . ."

15. Kahl: „Pariser Wirtschaftskonferenz." Jena 1917; ferner Harms: „Vom Wirtschaftskrieg zur Weltwirtschaftskonferenz." Jena 1927. S. 94.

Verwirklicht wurde diese Entwicklung alsdann, wie schon erwähnt, in Art. 267 des Versailler Vertrages, der den Zwang zur Gewährung der unbedingten und einseitigen Meistbegünstigung in bezug auf die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren enthält. Dieser Artikel lautet:

„Alle Begünstigungen, Befreiungen oder Vorrechte in bezug auf Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren, die von Deutschland irgend einem der alliierten oder assoziierten Staaten oder irgend einem anderen fremden Lande gewährt werden, werden gleichzeitig und bedingungslos ohne diesbezügliche Aufforderung und ohne Gegenleistung auf alle alliierten und assoziierten Staaten ausgedehnt."

Auch die fremdenrechtlichen Befugnisse werden in ähnlichem Sinne geregelt, und zwar durch Artikel 276, der die Gewährung der Meistbegünstigung bei Ausübung eines gewerblichen oder kaufmännischen Berufes gegenüber irgend welchen anderen Ausländern verlangt. Steuerrechtlich wurde die Gleichberechtigung mit den deutschen Staatsangehörigen festgelegt. Der Artikel lautet:

„Deutschland verpflichtet sich:

a) Die Staatsangehörigen aller alliierten und assoziierten Mächte bezüglich der Ausübung von Handwerk, Beruf, Handel und Industrie keinen Ausschlußmaßnahmen zu unterwerfen, die nicht in gleicher Weise auf alle Ausländer ausnahmslos Anwendung finden;

b) Die Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte keiner Regelung oder Beschränkung bezüglich der in Absatz a) erwähnten Rechte zu unterwerfen, welche mittelbar oder unmittelbar gegen die Bestimmungen dieses Absatzes verstoßen könnten, oder welche anders oder ungünstiger wären als die, welche auf die Staatsangehörigen der meistbegünstigten Nation Anwendung finden;

c) Den Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte, ihrem Eigentum, ihren Rechten oder Interessen, einschließlich den Gesellschaften oder Vereinigungen, bei welchen sie beteiligt sind, keine andere oder höhere, direkte oder indirekte Last, Abgabe oder Steuer aufzuerlegen, als die, welche den deutschen Staatsangehörigen oder ihrem Eigentum, ihren Rechten oder Interessen auferlegt sind oder werden können;

d) Den Staatsangehörigen irgend einer der alliierten und assoziierten Mächte keine Beschränkung irgend welcher Art aufzuerlegen, welche nicht am 1. Juli 1914 auf die Staatsangehörigen dieser Mächte anwendbar war, falls nicht dieselbe Beschränkung in gleicher Weise seinen eigenen Reichsangehörigen auferlegt wird."

Durch Verkettung einer Reihe von Umständen, vor allem durch die Inflation, sind die für Deutschland so einschneidenden Bestimmungen des Versailler Vertrages über die Meistbegünstigung praktisch ohne Wirksamkeit geblieben. Am 10. Januar 1925 erloschen alsdann die Privilegien der alliierten und assoziierten Staaten fristgemäß, nachdem der Völkerbundsrat von seinem Einspruchsrecht gemäß Artikel 280 des Versailler Vertrages keinen Gebrauch gemacht hatte. Damit war dieses unrühmliche Kapitel erledigt, Deutschland erlangte seine handelspolitische Freiheit wieder und ist seitdem in ununterbrochener Arbeit um den Wiederaufbau seiner durch den Krieg zerstörten weltwirtschaftlichen Beziehungen bemüht gewesen, bis — hier wie in anderen Staaten — die Bekämpfungsmaßnahmen der Weltwirtschaftskrise die Handelspolitik des Reichs teilweise in andere Bahnen zwangen.

d) Die unbedingte, unbeschränkte und einseitige Meistbegünstigung oder die „offene Tür".

Die Gebiete der „offenen Tür" sind Wirtschaftsgebiete, die die einseitige, unbedingte, unbeschränkte und zeitliche „ewige" Verpflichtung zur Erhebung geringerer Zollsätze und gewisser rechtlicher und finanzieller Begünstigungen der Bürger bevorrechtigter Staaten übernommen haben. Es sind Gebiete, die durch internationale Staatsverträge in ihrem handelspolitischen Selbstbestimmungsrecht so beschränkt sind, daß sie dem Wettbewerb aller fremden Länder offen stehen.

Die wesentlichen Merkmale der „offenen Tür" sind:

a) einseitige, unbedingte, unbeschränkte Verpflichtung zur Erhebung eines niederen Zolles;
b) Exterritorialitätsrechte der Fremden (fremde Staatsbürger, Firmen und Gesellschaften sind nicht der inländischen Gerichtsbarkeit unterworfen);
c) Befreiung der Fremden von Zwangsanleihen und Vermögenssteuern, Militärpflicht und Enteignungen;
d) Steuerprivilegien der Fremden;
e) Gleichstellung oder Bevorzugung der ausländischen Mächte bei Vergebung von Konzessionen für die Ausbeutung von Naturschätzen und Verkehrsmöglichkeiten;
f) wirtschaftliche und finanzielle Kontrolle durch Gläubigerländer;
g) zeitliche Unbeschränktheit des Bestehens aller Verpflichtungen.

Die Gebiete der „offenen Tür“ sind meist keine vertragschließenden Teile; wenn mehrere Mächte dahingehend einen Vertrag schlossen, sich in irgend einem nicht souveränen Staat das Recht der offenen Tür zu wahren, so wurde diesem lediglich Mitteilung davon gemacht, nach seinem Einverständnis wurde aber nicht gefragt.

Lange Zeit war China ein Gebiet der offenen Tür; ebenso befanden sich die Türkei, Persien, Abessinien, Siam und einige andere Länder in dieser Lage. Diese Staaten waren also nicht „Herr im eigenen Hause“.

In China okkupierten die Russen allmählich mehr und mehr von den chinesischen Randgebieten, hauptsächlich die Mandschurei; England kam im Süden als Interessent in Frage. Auch Deutschland stand auf dem Standpunkt, daß man „dabei sein müsse“, wenn es zur Verteilung komme; es schuf sich eine Interessenssphäre, d. h. einen wirtschaftlichen Machtbereich, durch die Pachtung von Kiautschau und Schantung.

Aehnlich war es in Persien. Durch den russisch-britischen Vertrag vom 31. August 1907 wurde Persien in zwei Interessenssphären aufgeteilt. Die nordpersische für Rußland, die südpersische für England.

Die später Gekommenen wandten ein, es sei nicht zulässig, Interessenssphären zu schaffen. Jeder Staat habe ein gleiches Recht zur Zulassung. Vor allem standen die Amerikaner auf dem Standpunkt der offenen Tür — “open door” —, was gleiches Recht für alle bedeutet.

Mit der „Politik der offenen Tür“ erstrebten die Amerikaner keine besonderen Begünstigungen für sich, wollten aber auch alle besonderen Vergünstigungen für andere ausgeschaltet wissen. Im Orient haben sie diese Politik unermüdlich verfolgt. In wirtschaftlicher und finanzieller Konkurrenz sollten dort alle Nationen gleichgestellt sein.

“We wich a fair field, an honorable rivollry . . . .”

„Wir wünschen keine Diskriminationen zu unserem eigenen Vorteil, wir sind Diskriminationen zugunsten anderer entgegengetreten. Wir bestehen auf offenem Verkehr, offener Diplomatie, offenem Handel. Unsere Demokratie ist idealistisch, unsere inter-

nationalen Ziele sind idealistisch; unsere Handelpolitik sollte nicht weniger auf Idealen beruhen.“ [16]

Das Verschwinden der letzten Ueberreste der Gebiete der offenen Tür dürfte nur noch eine Frage der Zeit sein. So sind heute die Rechte Chinas wenigstens auf handelspolitischem Gebiete anerkannt. Der alte Kampf um die Verrechte der Ausländer in China, die Frage, ob die verschiedenen Niederlassungen und was damit zusammenhängt, bestehen bleiben sollen, hat bisher zu keinem Erfolg geführt.

Glücklicher ist Persien in seiner Außenpolitik gewesen. Der erste Schritt auf dem Wege der Aufhebung der alten Fesseln wurde hier durch den am 26. Februar 1926 abgeschlossenen russisch-persischen Vertrag gemacht. Im Mai 1927 hat die persische Regierung alsdann sämtliche Verträge zwischen Persien und den europäischen Staaten, die z. T. bis zum Jahre 1842 zurückliegen, gelöst. Deutschland war der erste Staat, dem es nach Kündigung der bisherigen Abkommen gelungen war, den Abschluß eines neuen Vertrages mit Persien zu erzielen. Das deutsch-persische Vertragswerk vom 18. Februar 1929 besteht aus einem Freundschafts-, einem Handels-, Zoll- und Schiffahrtsvertrag und einem Niederlassungsvertrag. Der Vertrag ist auf dem Boden der Meistbegünstigung und der gegenseitigen Gleichbberechtigung aufgebaut und hat eine Dauer von 5 Jahren.

Der Freundschaftsvertrag regelt die Unterhaltung der diplomatischen und konsularischen Beziehungen und vereinbart eine Schiedsgerichtsklausel zur Regelung von Streitigkeiten über die Anwendung und Auslegung der Verträge. Das Niederlassungsabkommen sichert den Angehörigen beider Staaten in den Gebieten des anderen Staates Aufnahme.

England hat damals die Kündigung der Kapitulationen ebenfalls zur Kenntnis genommen und die volle Unabhängigkeit Persiens restlos anerkannt.

Auch die Türkei erhielt durch den Lausanner Friedensververtrag vom 24. Juli 1923 ihre wirtschafts- und rechtspolitische Freiheit mit Ausnahme einiger geringfügiger Ueberreste, die aber verhältnismäßig kurz befristet waren.

---

16. Taussig: „Free trade, the tariff and reciprocity.“ New York 1920. S. 119.

Siam wurde auf der Pariser Friedenskonferenz von 1919 von den Fesseln der offenen Tür nur gegenüber Deutschland und Oesterreich-Ungarn befreit. Die Vereinigten Staaten von Amerika verzichteten durch Handelsvertrag vom 16. Dezember 1920 (der im Laufe des Jahres 1921 in Kraft trat) Siam gegenüber auf das Recht der offenen Tür. Bekanntlich suchen die Vereinigten Staaten gegenüber den asiatischen Ländern, ähnlich wie Rußland, die Einrichtung der offenen Tür grundsätzlich abzulehnen, vorausgesetzt, daß die anderen begünstigten Staaten dasselbe tun.[17] Im Sinne der offenen Tür scheint hier die Meistbegünstigung an ihrem Ende angelangt.

17. Der erwähnte Vertrag ist ein wechselseitiger Meistbegünstigungsvertrag. Die Vereinigten Staaten gestatten Siam hierin das zollpolitische Selbstbestimmungsrecht. Gemäß den rechtspolitischen Abmachungen sollten die Staatsbürger, Firmen und Gesellschaften der Vereinigten Staaten von dem Tage des Austausches der Ratifikationsurkunden an den siamesischen Gesetzen unterworfen sein.

II. Abschnitt.

Die Argumente gegen die Anwendung der Meistbegünstigung in der Nachkriegszeit.

1. Wirkungslosigkeit der Meistbegünstigung durch Strukturwandlungen der Weltwirtschaft.

Nicht nur in Deutschland, auch in den anderen Staaten haben sich neue Handelsvertragsmethoden herausgebildet. Das System der bedingungslosen unbeschränkten Meistbegünstigung, das in der Vorkriegszeit, insbesondere in Verbindung mit Tarifverträgen, das Fundament der internationalen Handelspolitik war, ist im Absterben begriffen. Theoretisch allerdings vertritt man, besonders seit der Weltwirtschaftskonferenz in Genf vom Mai 1927, immer noch das System der bedingungslosen unbeschränkten Meistbegünstigung, aber in der Praxis zeigt sich eine Abkehr davon.

Wir leben in einer Zeit der Entstehung nationalistischer Länder und Ländergruppen, welche sich durch Zollautonomie schützen. Zurück zum nationalen Raum ist die Losung! Das englische Imperium bot uns früher offene Tür — heute hat es sich mit Schutzzöllen umgeben, welche so ausgeklügelt sind, daß sie auch den deutschen Export schwer treffen. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind hochschutzzöllnerisch. Deutschland befindet sich in der Welt einem Protekionismus gegenüber, der für sich keine Bindungen will. Aus dem Scheitern der Londoner Weltwirtschaftskonferenz von 1933 läßt sich u. E. heute die Folgerung ziehen, daß man durch Zusammenkünfte einer Vielzahl von Staaten die Verwirrung in der Welhandelspolitik nicht beseitigen kann.

Schon die Zollfriedenskonferenz vom März 1930 scheiterte, denn: Zollwaffenstillstand hätte Stillstand der Zölle bedeutet. Bezeichnend war übrigens die im Zollwaffenstillstand vorgesehene Klausel, wonach unter außergewöhnlichen Umständen ein Staat doch zur Erhöhung der Zölle hätte schreiten dürfen.

Die Welt steht im Begriff, sich von der Weltwirtschaft im liberalen Sinne abzuwenden. Man kann für die Abkehr von der Weltwirtschaft u. a. folgende Tatsachen anführen:[1]

Mehr als die Hälfte der Bevölkerung der großen vier Weltindustriestaaten lebt in Großstädten, während gleichzeitig in denselben Staaten die Landwirtschaftsbezirke sich immer mehr von Menschen entblößen. Immerhin gibt es in der Welt auch jetzt noch rund 200 Millionen landwirtschaftliche Betriebe mit 1000 Millionen landwirtschaftlich Beschäftigten. Aber die Existenz dieser Betriebe ist auf das stärkste gefährdet. Die Entwicklung der Maschinisierung der Landwirtschaft in den Vereinigten Staaten, in Kanada, in Südamerika und auch in Rußland geht ausgesprochen dahin, aus diesen 200 Millionen Betrieben, die jetzt noch überwiegend kleinere und mittlere Unternehmungen darstellen, 25—30 Mill. Großwirtschaften zu machen.[2] Die Verbilligung der Selbstkosten der auf Mechanisierung aufgebauten Agrarbetriebe wurde die Ursache für die Vernichtung der Grundlage der anderen landwirtschaftlichen Betriebe; der dadurch erzeugte Kaufkraftausfall der einzelnen Argrarwirtschaften und der einzelnen Agrarländer hat zu dem jetzigen Absatzmangel für Industrieerzeugnisse geführt. Die Industriekrise entstand aus der Agrarkrise. Beschleunigt wurde diese Entwicklung besonders durch den Krieg, durch die Neubildung von Staaten, durch Grenzänderungen, Tribute usw. Alle diese Zwangseingriffe zerrissen Zusammenhänge und führten zu den folgenschwersten Verlagerungen, besonders zuungunsten der reparationsbelasteten Staaten, deren Bestreben zwangsläufig dahin gehen mußte, durch Ausfuhrsteigerung die Verluste wett zu machen, die sie durch Reparationen ohne Gegenwert erlitten. Infolge dieser Ausfuhrsteigerung, die auf alle Staaten rückwirkte, nahmen auch die nicht unmittelbar repatationsbelasteten Staaten an den Reparationen teil. Dadurch ist in der weiteren Folge dann der Hang zu Einfuhrverboten usw. zu erklären. Folgerichtig fortgesetzt mußte diese ganze Entwicklung zu eine Auflösung der Weltwirtschaft in

---

1. Vgl. hierzu Winston Churchill: „Der wirtschaftliche Zusammenbruch Europas." In: Südeutsche Zeitung Nr. 222, Jahrg. 1931, S. 11.

2. Diese Zahlen nennt Churchill in dem vorstehend genannten Artikel.

einzelne mehr oder weniger große Nationalwirtschaften führen, zumal auch die Abwendung von der Goldwährung weitere Fortschritte machte. Als außerordentlich wichtige Erscheinung ist ferner die Auswirkung des Bolschewismus zu betrachten. Er hat die Kaufkraft wichtigster Länder der Welt auf ein Mindestmaß herabgedrückt.

Und doch scheint es so, als ob gerade in dem „kapitalistischen" Teil des Auslandes diese revolutionäre Umgestaltung der Weltwirtchaft nicht erkannt würde. Wie alle diese Dinge enden werden, weiß niemand. Nur das eine steht fest, daß eine Wiederkehr früherer Zustände ausgeschlossen ist, daß vielmehr der gewandelten Wirtschaftsstruktur auch neue organisatorische Formen und ein neuer Geist werden entsprechen müssen.

Die Diskussionsbasis der Schutzzoll- und Freihandelsargumente zeigt sich uns heute in ganz veränderter Ebene. Es mag eingeräumt werden, daß der Freihandel unter gegebenen Verhältnissen seinerzeit einen größtmöglichen materiellen Nutzen der Menschheit gebracht hat. Aber heute haben sich die Zeiten und Verhältnisse gewandelt; mit ganz anderen Augen müssen wir daher auch die neuen Methoden und Probleme der Handelspolitik anschauen. Bei allen diesen Dingen handelt es sich um Maßnahmen nationalistischer Wertsysteme, die dem Wohlsein der eigenen Nation als solchem einen hohen Wert beimessen.[3] Es ist aber aber auch verkehrt zu glauben, daß diese Maßnahmen nur einen vorübergehenden Charakter im Sinne der Schutzzölle Friedrich Lists insichtragen.[4] Tut man es, so hofft man im Stillen auf ein Fortbeschehen des Liberalismus. Es ist jedoch zum mindesten Tatfrage, welche Beurteilung man den Staaten heute in Hinsicht auf die Dauer ihrer Maßnahmen unterschiebt. Diese rechnen u. E. zum größten Teil mit einer Neuorganisation der Handelspolitik.

Gewiß braucht auch eine Neuorganisation der Handelspolitik noch keine restlose Beseitigung der Meistbegünstigung in engerer Fassung zu bedeuten. Daran aber, daß die Zeiten der Meistbegünstigung in ihrer weitesten Bedeutung und liberalsten Auslegung vorbei sind, ist wohl kaum zu zweifeln.

3. Vgl. Fellner, a. a. O. S. 578.

4. In diesem Sinne auch die Ausführungen von Salin: „Die Handelspolitik im Dienste der Agrarpolitik", a. a. O. S. 91 ff.

In dieser Form haben derFreihandel und die Meistbegünstigung heute ihre Berechtigung verloren.

„Die Frage steht heute so: Wenn England dem altgewordenen Liberalismus abschwört, den Freihandel aufgibt und für eine Neugestaltung der Weltwirtschaft nicht mehr auf einen utopistischen, allgemeinen Freihandel wartet, sondern zunächst sich seinen eigenen, imperialen Wirtschaftsraum sichert, um vielleicht später von dort aus die Welt zu einer freieren, doch gewiß nicht aus Grundsatz „liberalistischen" Gestaltung des Außenhandels zurückzuführen, — hat dann irgend ein Staat, hat zumal Deutschland die Möglichkeit, die alte englische Fahne nun seinerseits aufzupflanzen? Die Antwort lautet dreifach „Nein".[5]

Die Umrisse derartiger Neuorganisation der Handelspolitik sind deutlich zu erkennen. Rückkehr zur Reziprozität, Präferenzsystem, Zollkontingentierung, in Verbindung damit Devisenzwangsbewirtschaftung und Kompensationsverkehr, sind Begriffe, die die Richtung dieser neuen Entwicklung weisen. Vor allem tritt immer stärker das kollektive Zusammengehen von Staatengruppen in handelspolitischen Angelegenheiten in Erscheinung. Eine Denkschrift des Reichswirtschaftsministeriums[6] konnte schon im Jahre 1930 über diese Erscheinungen folgendes ausführen:

„Die vielleicht interessanteste Erfahrung über die neuen in der internationalen Handelspolitik bestehenden Tendenzen geht dahin, daß die einzelnen europäischen Staaten aus der Erkenntnis der Schwäche ihrer Position in Handelsvertragsverhandlungen sich nach Partnern umsehen, in deren Wirtschaft es sich um ähnliche Voraussetzungen handelt wie bei ihnen selber. Die Tatsache des Vorliegens gleicher Wünsche in anderen Ländern läßt sie bereitwilligst diese Partner finden, und so sind Bestrebungen zu Zusammenschlüssen festzustellen, deren Ursache der Wunch nach Verstärkung der eigenen Plattform ist und deren Endziel in der Angleichung der einzelstaatlichen wirtschaftlichen Gesetzgebung bis zur Zollunion besteht.

Gleichartige ökonomische Voraussetzungen haben die landwirtschaftlichen Exportstaaten des Südostens, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien und Ungarn veranlaßt, zwecks Be-

5. Salin, a. a. O. S. 81. Im folgenden führt Salin aus, daß die Antwort „Nein" lauten muß, weil für einen Freihandel die „geistigen", „politischen" und „wirtschaftlichen Voraussetzungen" fehlen.

6. Uebersicht über den Stand der wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands. Herausgegeben vom Reichswirtschaftsministerium. Berlin, Dezember 1930, S. 57 ff.

sprechung von Maßnahmen zur Bekämpfung der eigenen Agrarnöte Konferenzen abzuhalten. Das Band, das zwischen ihnen durch solche Maßnahmen geschlungen werden soll, kann sich zwischen einzelnen von ihnen zu intimster wirtschaftlicher Zusammenarbeit verstärken. Aehnliche Gründe haben die im Nordosten gelegenen Staaten Finnland, Estland, Lettland und Litauen schon wiederholt zu einem Meinungsaustauschen über eine gemeinsame Wirtschaftspolitik veranlaßt, Schließlich ist im Jahre 1930 ein engeres Zusamenwirken Belgiens und Hollands mit den drei skandinavischen Staaten in Erscheinung getreten, das sogar den Vorschlag eines räumlich begrenzten Zollfriedens zwischen Holland und Skandinavien hat auftauchen lassen."

Derartige Bestrebungen haben in der Folgezeit immer stärkere Bedeutung gewonnen. Weisen sie die Richtung der zukünftgen Handelspolitik?

Für Deutschland jedenfalls ergibt sich aus der Strukturwandlung der Weltwirtschaft ebenfalls der Zwang, in verstärktem Maße seine Aufmerksamkeit dem eigenen Binnenmarkt, als der einzig sicheren — aber erst zu sichernden — Basis seiner Lebensexistenz zuzuwenden. Hier haben Maßnahmen der Handelspolitik Hand in Hand mit den Arbeiten auf dem Gebiet der Neuorganisation des inneren Wiederaufbaues der Wirtschaft ein weites und lohnendes Arbeitsfeld, lohnend und verantwortungsvoll zugleich deshalb, weil diese Aufgabe zugleich die Schicksalsfrage unseres deutschen Vaterlandes mit sich verbindet. Die Richtung eines Teiles dieser wichtigen Aufgaben der inneren Wirtschaftsgestaltung wies Ritschl[7] kurz folgendermaßen: „Die unsichere Zukunft des deutschen Exportindustrialismus, die steigende Not der Städter und der Zwergbauern auf unrationellen Dorffluren, die nationale Gefährdung des deutschen Ostens rücken die Notwendigkeit einer radikalen Agrarreform, der Arbeitersiedlung vor den Städten und in den Industriegebieten, der Bauernsiedlung im Osten in den Mittelpunkt der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben unserer Zeit."

2. Schädigung der nationalen Wirtschaft.

Dem bisher von Deutschland geübten System der Meistbegünstigung in Verbindung mit dem aus der Zeit Caprivi übernommenen System der Tarifbindungen werfen die Gegner vor, daß es an dem

7. Ritschl: „Die Schicksalsfrage der deutschen Politik" in: Der deutsche Volkswirt, Nr. 48 vom 26. August 1932, S. 1577.

Zusammenbruch unserer Landwirtschaft und unseres Binnenmarktes wesentlich mit Schuld trage.

Man kann wohl heute behaupten, daß die deutsche Landwirtschaft bei größerer Intensität in der Lage sei, den Nahrungsmittelbedarf des eigenen Landes quantitativ und qualitativ fast vollständig zu decken. Die Entwicklung in der letzten Zeit bestätigt dies. Das deutsche Reich führte jedoch noch vor einigen Jahren große Mengen Lebensmittel ein, obwohl es mit seinem Produktionsapparat auf seinem eigenen Grund und Boden zumindest den größeren Teil der Einfuhr erzeugen konnte.

Damit die Landwirtschaft das Ziel völliger Selbstversorgung Deutschlands mit Nahrungsmitteln aus eigener Scholle verwirklichen kann, war erforderlich, daß der Staat der Landwirtschaft ausreichenden Schutz angedeihen läßt und vom seitherigen System der Meistbegünstigung abgeht. Nur eine zweckmäßige Zoll- und Handelpolitik wird als Grundlage einer Wiederaufrichtung und Gesundung unserer Landwirtschaft angesehen werden können. Sie soll auch die Grundlage dafür bilden, daß die Landwirtschaft unter dem Schutze auskömmlicher, rentabler Preise an eine Steigerung qualitativer Verbesserung ihrer Erzeugnisse herangehen kann.

Wie stark gerade auf dem Gebiete unserer Nahrungsmitteleinfuhr gesündigt wurde, lassen die hohen Einfuhrziffern der vergangenen Jahre erkennen. Die deutsche Einfuhr an Lebensmiteln und Getränken betrug in den Jahren:[8]

1927	4 326,1	Mill. RM.
1928	4 203,3	„ „
1929	3 817,3	„ „
1930	2 969,0	„ „
1931	1 969,6	„ „

Auch wenn gerade die hohen Einfuhrziffern in den Jahren der scheinbaren Hochkonjunktur lagen, sind sie u. E. auch in damaliger Zeit keineswegs in derartiger Höhe gerechtfertigt gewesen, sondern eher ein Zeichen dafür, daß lebenswichtige Probleme der Landwirtschaft und somit des gesamten Volkes vielfach verkannt worden sind.

---

8. Nach Hickmann, a. a. O. S. 22.

So konnten Zollgebundenheit und schematisch gewährte Meistbegünstigung unserer Landwirtschaft durch das hierdurch ermöglichte leichte Eindringen der ausländischen land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse schwere Wunden schlagen.

Gerade die Länder, die infolge ihrer Ueberproduktion in den letzten Jahren unsere Landwirtschaft schwer bedrängt haben, wie z. B. Canada, Argentinien und Australien, sind schlechte Kunden von uns. Wir werden an anderer Stelle dieser Arbeit auf dieses Problem noch näher einzugehen haben.

Aehnlich katastrophal wie in der Landwirtschaft war die Lage für die Waldwirtschaft geworden. Für die deutsche Holzindustrie gab es Hochkonjunkturjahre von 1926 bis 1928; seit der Zeit ging es ohne Unterbrechung abwärts.

Die schlechte Lage am Baumarkt und infolge dessen auch in der Möbelindustrie, Rückgang der Waggon- und Schwellenindustrie, Nachlassen des Pianofortegewerbes und der Spielwarenindustrie trugen wesentlich dazu bei. Eine Hauptursache jedoch bildeten die ausländischen Holzeinfuhren, insbesondere aus Rußland, Polen, Finnland und der Tschechoslowakei. Die Holzeinfuhr (Bau- und Nutzholz, Holz zu Holzmasse) Deutschlands betrug in den Jahren:[9]

1927	518,8	Mill. RM.
1928	609,5	„ „
1929	483,9	„ „
1930	380,5	„ „
1931	163,2	„ „

Am gefürchtesten war das Dumping der Russen. Die Einfuhr Rußlands an Hölzern war in den letzten Jahren bis 1930 bedeutend gestiegen und hatte vielfach andere Konkurrenten verdrängt. Rußland konnte eben seine Erzeugnisse zu Preisen absetzen, die 15—20% unter den Weltmarktpreisen lagen; denn Rußland kennt keine Rentabilitätsgesichtspunkte auf dem Gebiete des Exports.

Das riesige russische Angebot sucht Unterkunft auf dem Weltmarkt wo es nur kann. Daß damit eine größte Gefährdung unserer Waldwirtschaft gegeben war, dürfte ohne weiteres einleuchten. Man hatte früher, als es derartige Dumpingmethoden in der Holzbranche nicht gab, im Verhandlungswege Zölle festgesetzt, die sich dann

9. Hickmann, a. a. O. S. 36.

angesicht einer solchen Invasion als absolut ungenügend erwiesen. Denn den Russen war die bedingungslose unbeschränkte Meistbegünstigung und unser Vertragstarif eingeräumt worden.

Meistbegünstigung und Dumping sind nicht miteinander vereinbar. Erhebt man zur Abwehr Ausgleichszölle, so verstößt dies formell gegen die Meistbbegünstigung,[10] die doch handelspolitische Gleichstellung mit anderen Staaten garantieren soll. Eines steht trotzdem fest: daß die Meistbegünstigung, wie Deutschland sie Rußland gewährte, nicht das gegebene handelspolitische Instrument war gegenüber Rußland angesichts seines unfairen Wettbewerbes.

Dasselbe gilt für die Dumpingpolitik der Länder, die den Goldstandard verlassen haben, darunter vor allem Dänemark, Schweden und England. Senkung des Kurswertes einer Währung macht den Export dieser Länder bedeutend stoßkräftiger und befähigt sie, Zollschranken, die für vollwertige Währungen unübersteigbar sind, leicht überspringen.[11]

Die äußerst geschwächte Kaufkraft der Landwirtschaft, die Verschlechterung der Kreditverhältnisse und die damit verminderte Kreditaufnahmemöglichkeit der Landwirtschaft verspürt auch die Industrie. Eine unrentabble Landwirtschaft infolge falscher Zoll- und Handelspolitik vernichtet die Kaufkraft der Landwirte. Die Folge davon ist: Rückgang der Produktion und des Verbrauches industrieller Produkte.

Allerdings kann von einer Wechselseitigkeit der Tauschbeziehungen von Landwirtschaft und Industrie nur in beschränktem Um-

---

10. Trotzdem ist berechtigterweise durch die Notverordnung vom 18. Januar 1932 die deutsche Reichsregierung vom Reichspräsidenten ermächtigt worden, bei Dumping, vor allem bei Valutadumping, Ausgleichszuschlägen zu den Zöllen zu erheben.

11. Die deutscherseits gegen das ausländische Valutadumping getroffenen Maßnahmen, z. B. das Scrips- und Sperrmarkverfahren, sollen nicht etwa ein deutsches Dumping darstellen, sondern sie sollen eine preisliche Anpassung — nicht Unterbietung! — der deutschen Ware auf den Weltmärkten bewirken, um so „im Lande Arbeit zu schaffen, und die Ergänzung unserer Selbstversorgung, die Erfüllung unserer Verbindlichkeiten gegenüber anderen Staaten zu ermöglichen". (Danielcik, a. a. O. S. 26.)

fange gesprochen werden. Nach den Untersuchungen von Bramstedt[12] kauften im Jahre 1928:
die reinen Industriegebiete an landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Düngemittel, Kraftstoffe, Baustoffe)
für je 200 RM. pro Kopf der Bevölkerung;
die vorwiegend industriellen Gebiete an landwirtschatflichen Erzeugnissen
für je 185 RM. pro Kopf der Bevölkerung.
Dagegen kauften die reinen Agrargebiete an Industrieerzeugnissen (Dampfkessel, Maschinen, Eisen- und Stahlwaren, Glaswaren, Papier und gehobelte Hölzer)
für je 100 RM. pro Kopf der Bevölkerung.

Die Landwirtschaft ist für den Absatz industrieller Erzeugnisse heute sicher nicht zu unterschätzen. Ist aber die Industrieabhängigkeit der Landwirtschaft als erwiesen anzusehen, so betont Bramstedt jedoch mit Recht (S. 441), daß in keiner Weise allgemein eine so starke Landwirtschaftsabhängigkeit der Industrie besteht.

Heute steht die deutsche Industriewirtschaft vor der Tatsache stärksten Exportrückganges. Besondere Aufmerksamkeit gilt daher dem Binnenmarkt, und es es erhebt sich die Frage, inwieweit durch Vermehrung der Agrarproduktion eine Hebung der industriellen Produktion erfolgen kann. Treffend führt Bramstedt[13] zu dieser Frage folgendes aus:

„Allein die Tatsache, daß die Lebensmittelfinanzierung unserer Industriegebiete durch den scharfen Rückgang unseres Exports ernsthaft gefährdet wird, macht die Mehrung der Agrarproduktion zur dringendsten Aufgabe der Gegenwart. Denn es handelt sich darum, den Arbeitskräften, denen die Schrumpfung der industriellen Produktion den Lebensunterhalt in den städtisch-industriellen Gebieten auch auf die Dauer versagt, die Existenz und insbesondere die Lebensmittelversorgung durch Eigenproduktion zu ermöglichen. Dann würde die Forderung etwa lauten: Wenn größere Gruppen der Bevölkerung in den städtisch industriellen Gebieten infolge der unerhörten Einkommensschrumpfung keine Lebensmittel mehr kaufen können, so muß für die betroffenen Arbeitskräfte die Möglich-

12. Bramstedt: „Die Tauschbeziehungen von Landwirtschaft und Industrie — Probleme des Binnenmarktes.“ In? Deutsche Agrarpolitik Bd. II S. 413 ff. Berlin 1932. S. 426.
13. Bramstedt, a. a. O. S. 451 ff.

keit geschaffen werden, die Lebensmittel durch eigene Produktion zu gewinnen. In diesem Zusammenhang kann von einer durch die lange Dauer und die äußerste Schärfe der Depression, insbesondere durch den Zusammenbruch des Kredits erzwungenen aktiven „Reagrarisierung" der deutschen Volkswirtschaft gesprochen werden. Aber auch diese Formulierung der Aufgabe kann ihre Durchführung von dem Zwang zur Rentabilität nicht befreien."

Aber auch direkt ist die deutsche Industrie von den wirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen der unbeschränkten Meistbegünstigung berührt worden. Die deutsche Industrie war durch Reparationsabgaben, war und ist auch heute noch durch steuerliche und soziale Lasten enorm belastet. Die Gestehungskosten der Industrie sind dadurch außergewöhnlich hoch, außerdem durch die ständig steigenden öffentlichen Lasten nicht konstant; auf alle Fälle nicht absinkend. Passen zu solchen Zuständen Zollfestlegungen und volle Meistbegünstigung?

Wir leben in einer Zeit, wo überall in der Welt in größtmöglichem Maße die Wirtschaftsautarkie angestrebt wird. „Wenn aber einmal die Handelspolitik nicht mehr ausschließlich darauf ausgerichtet ist, für eine Uebergangszeit das Wachstum bestimmter Industrien zu fördern, sondern wenn sie die Aufgabe übernimmt, dauernd einen bestimmten Gebiets- oder Preisstand der nationalen Wirtschaft zu sichern, dann läßt sich immer weniger mit dem alten Mittel fester, vertraglich gebundener Zölle erfolgreich arbeiten."[14] Meistbegünstigung und autarke Wirtschaftsbestrebungen reimen sich nicht zusammen.

3. Gleichstellung guter und schlechter Kunden.

Es ist ein Hauptvorwurf, den man gegen die Meistbegünstigung erhebt, daß sie zu sehr schematisiere und — falls ehrlich angewandt — keine angebrachte Differenzierung erlaube. Macht man einem Staat, der ein guter Kunde des Landes ist, irgend ein Zugeständnis, so kommt dieses auch vielen anderen Staaten, die als Kunden schlechter zu bewerten sind, zugute.

Unsere größten Lieferanten von Lebensmitteln und Rohstoffen waren Amerika, Canada, Argentinien u. a.; gerade das Verhältnis,

14. Salin, a. a. O. S. 91.

in dem sich vor dem Kriege und in der Nachkriegszeit die deutsche Einfuhr und Ausfuhr auf Europa und Uebersee verteilten, hatte sich sehr zu gunsten der Ueberseeländer verschoben. Wir führen deshalb folgende Aufstellung an:[15]

	Europa im Verhältnis zu Uebersee:
Deutsche Ausfuhr:	
1911	3 : 1
1928	3 : 1
1932	4 : 1
Deutsche Einfuhr:	
1911	3 : 2
1928	1 : 1
1932	6 : 5

Gerade in den letzten Jahren trat dieses starke Mißverhältnis der Importverlagerung zugunsten des Ueberseehandels besonders hervor. War das Verhältnis der einzelnen Anteile Europas bzw. der Ueberseeländer unter normalen Bedingungen aber durchaus tragbar, so muß heute, wo die deutsche Wirtschaft insgesamt sich in einer Neugliederung befindet, eine Ausgleichung dieses Mißverhältnisses, zum mindesten auf den Stand der Vorkriegszeit, als unbedingtes Erfordernis angesehen werden.

Eine Importverlagerung Deutschlands mißt also dem Ueberseehandel keineswegs eine untergeordnete Bedeutung zu, wie es von den Gegnern dem Deutschen Reich oft zum Vorwurf gemacht wird; Zweck der allmählich vorgenommenen Verlagerung ist vielmehr nur die Anpassung der Verhältnisse von Ein- und Ausfuhr auf einen für Deutschland tragbaren und wirtschaftlich förderlichen Stand.

Die sogenannten Käuferländer Deutschlands (d. s. solche Länder, die von Deutschland mehr kaufen als Deutschland von ihnen) haben sich gegen ihre Benachteiligung gegenüber den sogenannten Verkäuferländern Deutschlands (d. s. diejenigen Länder, von denen Deutschland mehr kauft als es an sie verkauft) bereits aufgelehnt. So wandten sich die süd-ost-europäischen Staaten Rumänien, Süd-

15. Vgl. Hahn: „Importverlagerung als vordringliche Aufgabe der deutschen Handelspolitik" in: Der deutsche Volkswirt vom 22. Dezember 1933. Nr. 12/13.

slawien und Ungarn schon 1930 auf einer Konferenz in Bukarest und Sinaia gegen die schematische Meistbegünstigung und forderten eine Vorzugsbehandlung ihrer industriellen Lieferanten.

Das Ergebnis der Bukarester Konferenz war eine vorläufige Vereinbarung über den Ausschluß gegenseitigen Wettbewerbs bezüglich der Preise und Lieferungsbedingungen bei der Getreideausfuhr, so wie eine grundsätzliche Erklärung gegen die unterschiedslose Gewährung der Meistbegünstigung bei der Getreideausfuhr. Das Ergebnis der Konferenz von Sinaia war folgendes: Vorbereitender Abschluß einer Zollunion zwischen Rumänien und Jugoslawien, vorläufig begrenzt auf landwirtschaftliche Erzeugnisse mit dem Vorbehalt, die Zollunion auch später auf Industrieerzeugnisse auszudehnen.

Zu diesem Problem der Gleichstellung guter und schlechter Kunden durch die Meistbegünstigung äußerte sich ein deutscher Politiker, Geheimrat Quaatz[16] wie folgt:

„Gefährlich wird unsere Lage dadurch, daß wir nicht nur die uneingeschränkte Meistbegünstigung vergeben, sondern dieses System mit einem zweiten gekuppelt haben. Das ist das System der vertraglichen Bindung der Zölle. Wir können also nicht die Länder unterschiedlich behandeln, je nach dem, wie sie uns mit ihren Zollsätzen behandeln, je nach dem, ob sie für uns wertvolle oder wertlose Kunden sind. Nein, automatisch kommt jedes Zugeständnis gegenüber einem für uns wertvollen Bezugslande auch jedem anderen Lande zugute, auch wenn es uns selbst durch Zollsätze und Zollschikanen aufs äußerste bedrängt und für uns der denkbar schlechteste Kunde ist. Wir können auch nicht selbständig unsere Zollsätze herauf- und herabsetzen, sondern sind an die Zustimmung aller Vertragsgegner gebunden. Unter diesem System ist die deutsche Landwirtschaft zugrunde gerichtet worden. Unter diesem System aber leidet auch die Industrie auf das allerschwerste."

Der Kampf gegen die Meistbegünstigung in dieser Richtung ist dann weiter geführt und u. E. auch heute noch nicht beendet. Gerade das Problem der Gleichstellung guter und schlechter Kunden wird bei den zukünftigen handelspolitischen Methoden mit die größte Rolle spielen.

---

16. Geheimrat Quaatz: „Handelspolitik und Wirtschaftskatastrophe." In: Handelsblatt der Süddeutschen Zeitung, Jahrg. 1930, Nr. 595.

4. Entwertung von Zugeständnissen durch Verallgemeinerung.

Die Tatsache, daß bei einem Meistbegünstigungsvertrag zwischen zwei Staaten A und B die Auswirkung des Vertrages nicht allein durch die Kontrahenten unter sich bestimmt wird, sondern durch Vertrag mit einem dritten Staat, wird vom protektionistischen Standpunkt als gefährlich angesehen. Die von A an C gemachten Zugeständnisse sind dadurch für B vielfach entwertet; er schätzt sie jedenfalls nicht so hoch ein, wie wenn er sie allein erhielte. Schraut schreibt in seinem „System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung“:[17]

„Jeder Staat bemißt den Wert der ihm in Aussicht gestellten Zugeständnisse nach dem Anteil seines eigenen Interesses. Daß andere Staaten die ihm eingeräumten Vorteile mitgenießen, kann ihm u. U. unerwünscht sein und den Wert der Zugeständnisse in seinen Augen wesentlich herabmindern.“

Ein Beispiel: Deutschland läßt die Einfuhr tschechoslowakischer Bau- und Nutzhölzer nach gewissen Verhandlungen zu einem bestimmten, ermäßigten Zollsatze zu. Automatisch kommt dieser Zollsatz nun den anderen Holzlieferanten wie Rußland, Finnland und den Vereinigten Staaten zugute, er wird verallgemeinert. Die Tschechoslowakei wird selbstverständlich aus diesem Grunde das Zugeständnis nicht so hoch einschätzen und ihre Zugeständnisse entsprechend bemessen.

Zu dieser Tatsache müssen wir jedoch hinzufügen, daß dieser Mangel der Meistbegünstigung besonders wohl nur in der Vorkriegszeit zutage treten konnte. Bei der heutigen Spezialisierung der Zolltarife hat die Verallgemeinerung der Zugeständnisse nicht mehr die Bedeutung wie früher.

5. Ungleichwertigkeit der Zugeständnisse.

Es wird fernerhin gegen die unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung geltend gemacht, daß die Zugeständnisse bei derartigen Verträgen meist ungleichwertig seien. Daß dies insbesondere bei reinen Meistbegünstigungsverträgen, die also keine Tarifbindungen enthalten, der Fall sein kann, hat auch Deutschland erfahren

17. M. Schraut: „System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung.“ Leipzig 1884, S. 32.

müssen, und zwar im Verkehr mit den Vereinigten Staaten, Spanien, Italien und neuerdings auch mit England. Kein Anhänger der unbedingten unbeschränkten Meistbegünstigung wird hier eine offensichtliche Ungleichwertigkeit der Zugeständnisse bestreiten können.

Schindler,[18] der an und für sich die Meistbegünstigung in unbedingter unbeschränkter Form in Verbindung mit Tarifverträgen befürwortet, schildert diese Nachteile folgendermaßen:

„.... Jedes Zugeständnis, das deutscherseits in der heutigen Handelsvertragsform gewährt wird, tritt ohne weiteres auch für die anderen meistbegünstigten Staaten in Kraft.

Dieser Umstand bedeutet beim Abschluß von Handelsverträgen eine empfindliche Schwächung der eigenen Stellung. Wenn nämlich bereits mit einigen für den Handel wichtigen Staaten Verträge zustande gekommen sind und dann auf der Grundlage der allgemeinen und unbedingten Meistbegünstigung weiter verhandelt wird, so sind diese in der Lage und berechtigt, von dem jeweiligen Zustand, wie er sich für sie nach Zusicherung des Meistbegünstigungsrechts als bereits vorhanden ergibt, auszugehen und für ihrerseits zu gewährende Zugeständnisse entsprechend weitere Herabsetzungen der Zollsätze oder sonstige Erleichterungen der Einfuhr zu fordern. Unter dem bisherigen handelspolitischen System kann jeder Staat, der Verhandlungen mit Deutschland aufnimmt, bereits auf den Erfolgen aufbauen, die seine zeitlichen Vorgänger schon errungen haben. Der zuerst abschließende Staat ist also, obwohl er zunächst die Meistbegünstigung zugesichert erhielt, in Wirklichkeit gar nicht der „Meistbegünstigte", denn alle die Ziele, für deren Erleichterung er Zugeständnisse machen mußte, fallen dem dritten Staate bereits unentgeltlich zu. Dieser dritte Staat ist also schon vorbegünstigt."

Meistens jedoch — dies muß u. E. zu den Darlegungen Schindlers bemerkt werden — werden zumeist wohl alle Verhandlungsgegner durch Verträge irgendwie gebunden sein und einen Vertragstarif haben. Zwei Staaten werden daher in der Regel bei ihren Verhandlungen stets von diesem Tarif ausgehen.

Es kann natürlich möglich sein, daß ein Staat, der an und für sich einen höheren Vertragstarif hat als ein anderer, in einer Handelsvertragsperiode schon viele Verträge abgeschlossen hat und

---

18. Schindler: „Grundfragen der deutschen Handelspolitik." Berlin 1928. S. 173.

infolgedessen einen niedrigeren Vertragstarif haben wird als ein Staat, der erst gegen Ende dieser Periode in Verhandlungen eintritt. Der zweite Staat ist zunächst dadurch im Vorzug, daß er die Vergünstigungen, die der erste Staat im Laufe vieler Verhandlungen gewährt hat, eingeräumt bekommt, während er selbst noch nicht viele derartige Vergünstigungen ausgeteilt hat. Aber er wird doch im Laufe der Zeit mit so und so vielen anderen Staaten in Verhandlungen eintreten und alsdann da und dort genötigt sein, seine Tarifpositionen herabzusetzen. Diese Begünstigungen kommen dann dem ersteren Staate ebenfalls ohne weiteres zugute.

Der Grundsatz der Gleichwertigkeit ist übrigens bei der unbeschränkten Meistbegünstigung überhaupt nicht durchführbar. Tritt z. B. ein Staat, der einen verhältnismäßig hohen Tarif hat, mit einem vollkommen freihändlerischen Lande in Vertragsverhandlungen ein, so wird hier auch vom augenblicklichen Vertragstarif ausgegangen. Der freihändlerische Staat kann aber überhaupt keine „Zugeständnisse" machen, während der Staat mit seinen hohen Zöllen natürlich Nachlässe gewähren kann.

Arndt[19] gibt in der Schrift „Die Zweckmäßigkeit des Systems der Meistbegünstigung" bei einer Besprechung des „Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichwertigkeit" folgendes treffende Beispiel:

„Gesetzt, Deutschland sei willens, mit drei Staaten einen Handelsvertrag abzuschließen, von welchen der eine (Rußland) Wertzölle im Betrage von 50%, der andere (Belgien) Wertzölle im Betrage von 20% und der dritte (England) überhaupt keine Zölle erhebt. Deutschland ist bereit, seine Zölle um ein Drittel zu ermäßigen. Der erste Staat versteht sich infolgedessen dazu, seine Wertzölle auf 40% zu ermäßigen, der zweite weigert sich, seine Wertzölle von 20% herabzusetzen; der dritte Staat ist nicht einmal imstande, eine Zollermäßigung eintreten zu lassen, selbst wenn er es wollte, da er ja keinen Zoll erhebt. Dann gilt zweifellos der erste Staat als der gefällige und man lobt sein Entgegenkommen. Der zweite Staat wird so angesehen, als „verdiente" er überhaupt nicht die deutsche Zollbegünstigung, der dritte Staat wird oft geradezu verachtet, und man glaubt, ihn rücksichtslos behandeln zu können, weil er sich nicht im Besitze von „Kompensationsobjekten" befindet. Und doch werden deutsche Waren im dritten und zweiten

19. Arndt a. a. O. S. 33.

Staate viel besser behandelt, als im „gefälligen" ersten, und es haben die Produkte des dritten und zweiten Staates ein viel größeres Anrecht auf die niedrigste Verzollung in Deutschland, als diejenigen des ersten. Wie oft wird aber mit Entrüstung betont, daß das hochschutzzöllnerische Rußland die deutschen Konzessionen „erkauft" habe, während dieselben dem freihändlerischen England „in den Schoß geworfen" seien."

Die Ungleichwertigkeit der Zugeständnisse ist offensichtlich und wird dann zu einer Gefahr, wenn ein Staat, der seine Tarife bindet, mit einem anderen, der seine Zollpolitik willkürlich autonom regelt, einen reinen Meistbegünstigungsvertrag abschließt. Mit Staaten letzterer Art dürfte nur die bedingte Meistbegünstigung vereinbart werden.

Die Nachteile einer vertraglichen Bindung der Tarife bei Staaten, die autonome Zollpolitik ohne jegliche Tarifverträge treiben, zeigt deutlich das handelspolitische Vertragsverhältnis zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, das darum hier eingehender dargestellt sei.

Am 8. Dezember 1923 haben die Vereinigten Staaten von Nordamerika einen reinen Meistbegünstigungsvertrag mit Deutschland abgeschlossen; in Kraft seit dem 14. Oktober 1925, grundsätzliche Dauer 10 Jahre, Ablauf ein Jahr nach Kündigung. Ein Vorteil aus diesem Vertrage erwächst hauptsächlich nur den Amerikanern.

Der Grund ist folgender: Die Vereinigten Staaten nehmen an allen Begünstigungen teil, die Deutschland seinen Vertragsstaaten gewährt. Deutschlands Tarifpositionen sind zumeist durch Verträge gebunden, während die Vereinigten Staaten sich ihre Zollautonomie gewahrt haben. Auf Zugeständnisse, die Deutschland dritten Staaten gewährte und die durch die unbedingte unbeschränkte Meistbegünstigung automatisch auch den Vereinigten Staaten zufielen, antworteten diese bisher noch nie mit Ermäßigungen ihrer Zölle, im Gegenteil, sie erhöhten ihre Zölle fortgesetzt. Daß die Vereinigten Staaten von Nordamerika ungefährdet ein solche Politik haben treiben können, liegt in ihrer hochgradigen Wirtschaftsautonomie und in ihrer starken Stellung als Gläubigerstaat begründet.

Die immer stärkeren Erhöhungen des amerikanischen Zolltarifs, die schon vordem vielfach prohibitiven Zollsätze der Ver-

einigten Staaten, haben in den Industriestaaten berechtigte Entrüstung und die Forderung ausgelöst, mit Staaten, die eine willkürllich autonome Zollpolitik treiben, sich also weder auf Tarifabreden noch Ermäßigungen ihrer Tarife einlassen, künftig keine reinen Meistbegünstigungsverträge mehr abzuschließen.

Aus dem Abschuß reiner Meistbegünstigungsverträge erwachsen aber dem Vertragsteil, der auf autonomer Basis eine brutale Zollpolitik treibt, große Vorteile; dem Vertragsteil dagegen, der seine Tarife größtenteils gebunden hat und eine gemäßigte Zollpolitik treibt, bedeutende Nachteile, gegen die er sich nur durch kurzfristige Vertragsabschließung und ebensolche Kündbarkeit oder Uebergang zu einem anderen handelspolitischen System einigermaßen schützen kann. Von einer Stetigkeit der Handelsbeziehungen nach diesen Ländern kann unter solchen Umständen natürlich keine Rede sein.

Freilich sind es nicht die Zollerhöhungen, die den Export Deutschlands nach Amerika am meisten bedrohen, sondern die Ausdehnung der Machtbefugnisse der amerikanischen Zollverwaltung. Diese ist ist im Laufe der Wirtschaftskrise mit so weiten Machtbefugnissen versehen worden, daß der Zollwillkür Tür und Tor geöffnet wurde. Diese weitgehenden Machtbefugnisse der amerikanischen Zollverwaltung schwächen den Wert der zugestandenen Meistbegünstigung ganz erheblich ab. Daß derartige Bestimmungen dem vereinbarten Grundsatz der Meistbegünstigung widersprechen, ja ihn wertlos machen, versteht sich von selbst.

6. Verhinderung von Zollermäßigungen.

In Zeiten freihändlerischer Strömungen wirkt das Meistbegünstigungsprinzip meist so, daß das Tarifniveau sich senkt. Man will Tarifkämpfe und Repressalien vermeiden. Daraus ziehen aber zumeist die Staaten mit protektionistischer Tendenz besonderen Vorteil, da sie auch in solchen Zeiten hartnäckig ihre Zollautonomie zu wahren suchen und an einen Zollabbau nicht herangehen wollen. Hierüber schreibt John Brech[20]):

---

20. John Brech: „Die deutsche Handelspolitik am Scheidewege." In: Wirtschaftsdienst (Weltwirtschaftliche Nachrichten). 16. Jahrg., Heft 5 vom 30. Januar 1931, S. 175.

„Die Meistbegünstigung, wie sie die deutsche Handelspolitik anstrebte, galt unbedingt, das heißt: die dritten Staaten gewährten Vergünstigungen kamen ohne weiteres und ohne jede Einschränkung oder Gegenleistung auch den Staaten zugute, denen die Meistbegünstigung eingeräumt wurde. Allerdings ist die Meistbegünstigung nicht bei allen Staaten auch Grundlage für die Zolltarifverhandlungen, sondern nur dem allgemeinen Teil der Handelsverträge einverleibt worden. Dadurch gelangten diese Länder zu einseitigen Vorteilen, die wohl zu ertragen gewesen wären, wenn mit dem Fortschreiten des Prinzips der unbedingten Meistbegünstigung bei allen Staaten die Zollmauern allmählich abgebaut worden wären, und der Prozeß der Arbeitsteilung im Sinne einer weiteren Differenzierung der Produktion hätte fortgesetzt werden können. Eine solche Entwicklung wurde jedoch verhindert, weil die Meistbegünstigungsklausel bei den einzelnen Ländern einen sehr unterschiedlichen Sinn hatte, der auch dadurch nicht geändert worden ist, daß das Wirtschaftskomitee des Völkerbundes auf seiner 27. Tagung im Januar 1929 eine Formel für die allgemeine Anwendung dieser Klausel entworfen hatte. So ergab sich die Situation, daß ein schutzzöllnerisch eingestellter Staat die Meistbegünstigung nur benutzte, um der Vorteile teilhaftig zu werden, die ein anderer, freihändlerischen Tendenzen zuneigender Staat darbot, ohne diese Vorteile seinerseits den Kontrahenten zuzubilligen."

Es ergibt sich hieraus, daß man die Meistbegünstigung sowohl als relatives Freihandelsmittel als auch als relatives Freihandelshindernis ansehen kann. „Sie erleichtert die Handelsbeziehungen zwischen Staaten mit loser Wirtschaftsverbundenheit und erschwert die Entstehung größerer wirtschaftsverwandter Sondergebiete. Nur ein Beispiel: Deutschland würde gern den Zoll für österreichische Butter herabsetzen, wenn diese Ermäßigung nicht von selbst und kostenlos auch dem meistbegünstigten Dänemark in den Schoß fiele. Festhalten an der starren unbedingten Meistbegünstigung ist in Europa das schwerste Hindernis der Rückkehr zur wirtschaftspolitischen Vernunft[21])."

Ohne Zweifel hat schon mancher Vertragspartner, selbst in vertragsfreundlichen Zeiten, wegen der durch die Meistbegünstigung bewirkten Verallgemeinerung der Zugeständnisse diese oder jene Tarifpositionen nicht herabgesetzt. Dem einen oder anderen Lande

21. Klein: „Handelspolitik im Fluß." In: Vossische Zeitung vom 13. Januar 1931.

könnte man hierin ja Zugeständnisse machen, aber anderen gegenüber glaubt man es nicht tun zu können, oder man will es nicht.

Umgekehrt wird mancher Staat auch nicht besonders geneigt sein, große Zollzugeständnisse zu machen, wenn die Vergünstigungen, die andere Staaten einander gewähren, ihm auf Grund der Meistbegünstigung ohne weiteres zufallen. Ein klassisches Beispiel aus neuerer Zeit sind auch hierin die Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Meist hat die Verhinderung der Zollermäßigung ihren Grund darin, daß man von der Verallgemeinerung eine Schädigung der eigenen Wirtschaft befürchtet. Einem Lande gegenüber, das in irgend einem Produktionszweig nicht viel leistet und nur geringe Mengen auszuführen vermag, hält man ein Zugeständnis für unbedenklich, zumal wenn es den Bedarf des einführenden Landes zu decken lange nicht in der Lage ist. Man wird aber ein solches Zugeständnis unterlassen, wenn zu befürchten ist, daß infolge der Verallgemeinerung durch die Meistbegünstigung ein übermächtiger Konkurrent auf den Plan tritt, der billig und in großen Mengen erzeugt und nicht nur den heimischen Markt durch seinen Warenexport schädigt, sondern auch den „kleinen Konkurrenten", dem man zuerst Zugeständnisse machen wollte, aus dem Wettbewerb ausschaltet. Hätte man diesem auch Zugeständnisse gemacht, so würden sie ihm unter diesen Umständen gar nichts nützen, sondern eben nur dann, wenn die Zugeständnisse ihm allein gemacht würden. Angesichts dieser Tatsache wird dieses Land auf die Zugeständnisse verzichten, selbst aber auch keine gewähren.

„Sie (die Meistbegünstigung) legt eine Beschränkung in der Freiheit der Zollabschlüsse mit dritten Ländern auf. Wenn z. B. Frankreich der Schweiz Zugeständnisse machen möchte, um solche von ihr zu erhalten, so kann dieser Vertrag daran scheitern, daß man Deutschland nicht das gleiche gewähren will. Solche Erwägungen greifen da Platz, wo die Schweiz und Deutschland Konkurrenten auf dem französischen Markte sind. Gibt es Waren, die Deutschland nicht oder nur erheblich teurer versendet, als die Schweiz, so kann man der letzteren mit einer Sondergabe entgegenkommen. Es ergibt sich daraus, daß, wenn die Meistbegünstigung Deutschland nichts bringen soll, nicht nur Frankreich, sondern auch die Schweiz darunter leiden kann. Dieser Fall ist wiederholt eingetreten und wie in der Schweiz, so in anderen Staaten und ebenso

wie im Verkehr dieser mit Frankreich, so in dem mit Deutschland[22])."

Wir bemerken hierzu, daß das Beispiel dann unantastbar ist, wenn in einem solchen Falle die Waren unter die gleichen Tarifpositionen fallen, bei denen auch Deutschland die Meistbegünstigung genießt. In diesem Falle müßten für Frankreich infolge des früheren Zugeständnisses der Meistbegünstigung einige Vorteile verloren gehen, die es bei vollständiger Aktionsfreiheit aus dem Handelsvertrag mit der Schweiz hätte erlangen können. In neuerer Zeit ist der Zolltarif aber so stark aufgegliedert, daß Frankreich und die Schweiz sich vielleicht einige Zugeständnisse machen könnten, ohne daß Deutschland auf Grund der Meistbegünstigung gleiche Ansprüche herleiten könnte.

Die Verhinderung der Zollermäßigung als Folge des Systems der Meistbegünstigung bezeichnet Arndt[23] als „protestionistische Nebenwirkung" und legt ihr nicht viel Bedeutung bei. Arndt erwähnt zur Begründung ein Beispiel von Vosberg-Rekow (Die Handelsverträge des Jahres 1903, S. 95), das hier wiedergegeben sei:

„Gesetzt den Fall, es handele sich um das Verhältnis zwischen zwei hochentwickelten Ländern; das eine Land habe einen ausgezeichneten Spezialartikel hergestellt und unter namhaften Opfern im Hinblick auf das zu erwartende Geschäft auf dem Markte eingeführt. Um diesen Artikel A nun in ein drittes Land, das ihn bisher ausgeschlossen und das noch ein bedeutender Abnehmer werden kann, hineinzubringen, gewährt man diesem dritten Lande einen bedeutenden Zollnachlaß für eine zweite Ware B. Ist man nun mit dem zweiten Lande durch die Meistbegünstigung verbunden, so kommt diesem die gewährte Ermäßigung auf B ohne weiteres zugute. An das dritte Land könnte sie ruhig konzediert werden, weil dies in dem Artikel B nichts leistete, also nicht konkurrenzfähig war. Aber das zweite Land leistete in dem Artikel B Vorzügliches und das erste Land hat seinen Binnenmarkt in diesem Artikel nur halten können, weil es bisher vom zweiten abgeschlossen war. Jetzt dringt auf Grund der Meistbegünstigung dieser Artikel bei ihm ein und ruiniert seine ganze Fabrikation an dieser Stelle. So hat das mit Artikel A entrierte Geschäft Opfer gekostet, die den erwarteten Vorteil illusorisch machten und Schaden hinzufügten."

22. Sartorius von Waltershausen, a. a. O. S. 32.
23. Arndt a. a. O. S. 24.

Dieses Beispiel ist, so bemerkt Arndt, fehlerhaft, weil es voraussetzt, daß das dritte Land dem ersten eine „wertvolle“ Zollermäßigung zugesteht, wogegen es für sich als Gegenleistung einen zwar bedeutenden, aber wertlosen (da es in diesem Artikel nichts leistet) Zollnachlaß ausbedingt. So unklug wird jedoch kein Land handeln, es wird sich vielmehr für irgend einen Artikel, in dem es leistungsfähig ist, einen belangreichen Zollnachlaß vom ersten Land einräumen lassen. Ist nun aber das dritte Land, wie im Beispiel angenommen, wirklich sehr leistungsfähig, so daß es den Markt des ersten Landes allein beherrschen kann, so braucht es auch die Konkurrenz irgend eines anderen Landes nicht zu fürchten. Die Meistbegünstigung würde also in diesem Falle gar keinen Schaden verursachen.

Arndt untersucht weiter, inwieweit eine Verhinderung von Zollermäßigungen evtl. auf die Art der eingeführten Waren zurückzuführen sei. Er unterscheidet unter den Waren, die ein Land auf den Markt bringt, vier Gruppen, je nachdem ob das betreffende Land in der Herstellung ein Monopol besitzt, eine große, mittlere oder geringere Leistungsfähigkeit.

Nehmen wir an, daß Deutschland mit Italien über Tarifermäßigungen verhandle. Bei welchen Artikeln werden dann unter Berücksichtigung auf das England, Spanien, den Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich usw. gewährte Meistbegünstigunsrecht Zollermäßigungen unterbleiben?

Vor dem Kriege hatte die Einfuhr deutschen Kalis, eines Monopolartikels, auf die den anderen Staaten zugestandene Meistbegünstigung keinen Einfluß gehabt, denn Kali konnte aus keinem anderen Staate eingeführt werden. Erst durch den Verlust der Elsässer Gruben ist das Monopol verloren gegangen. Gewährte also Italien einem anderen Lande eine Zollermäßigung für diesen Artikel, so kam diese lediglich Deutschland zugute; ein Grund zur Verhinderung dieser Zollermäßigung hätte also nicht vorgelegen.

Bezüglich der Einfuhr einer Ware der zweiten Gruppe, in der Deutschland eine große Leistungsfähigkeit besitzt, also z. B. Zink, ist folgendes zu sagen: Es liegt Deutschland selbstverständlich daran, bei einer handelspolitischen Abmachung über derartige Artikel nicht schlechter gestellt zu werden als andere Staaten. Gewährt nun Italien an Deutschland in diesen Erzeugnissen eine Zoll-

ermäßigung, so werden sich in diesem Falle keine Schwierigkeiten daraus ergeben, daß diese Zugeständnisse auch England, den Vereinigten Staaten, Australien und anderen Ländern zugute kommen. Denn wenn Deutschland imstande ist, die ganze italienische Nachfrage zufriedenzustellen, so könnte die Vermehrung der Konkurrenz infolge der Meistbegünstigung selbst beim italienischen Produzenten keinen weiteren Anstoß erregen.

Wie ist es nun bei der Einfuhr von Waren nach Italien, bei denen Deutschland eine mittlere Leistungsfähigkeit besitzt, z. B. in Textilien aus Baumwolle? Hier könnte es sein, daß Italien die Ermäßigung seiner Zollsätze gegenüber Deutschland unterläßt, wenn es von den Staaten, die eine gleiche oder noch größere Leistungsfähigkeit besitzen, keine genügenden Gegenzugeständnisse erhält. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß Italien wieder in anderen Fällen in den Genuß der Zollermäßigungen fremder Staaten „ohne weiteres" tritt, für die es also auch keine besonderen Gegenleistungen gewährt.

Für Produkte jedoch, welche Deutschland nur in geringen Mengen nach Italien liefern kann, wird von seiten Italiens ein Zollnachlaß nicht gewährt werden; denn würde Italien dies tun, so könnte selbstverständlich durch die Meistbegünstigung ein anderes, sehr leistungsfähiges Land ohne weiteres in den Genuß der Vergünstigungen treten.

Daß infolge der Meistbegünstigung Zollermäßigungen verhindert werden, ist nur in den Fällen der Waren dritter Art denkbar. Freilich haben viele Länder derartige Waren, und wenn ein Land für diese eine Zollermäßigung aushandelt, so wird es seinerseits durch die Meistbegünstigung die Gegenleistungen auch wieder anderen einräumen müssen.

7. Tarifvertragsfeindlichkeit.

Im Zeitalter der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung — unter Caprivi und Bülow — wurde ein Netz von Tarifverträgen abgeschlossen. Wenn sich auch bei einer maßvollen Tarifpolitik der Staaten die Meistbegünstigung gut mit Tarifverträgen verbinden läßt, so darf doch nicht verkannt werden, daß das Prinzip der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung bei vielen Staaten eine gewisse Tarifvertragsfeindlichkeit hervorgerufen

hat. Mancher Staat zieht es eben vor, sich nicht auf Tarifbindungen, auf lange Verhandlungen einzulassen, wenn die Begünstigungen, die dritte Staaten erlangen, ihm auf Grund der vereinbarten Meistbegünstigung umsonst zufallen, ohne dabei seinerseits entsprechende Zugeständnisse machen zu müssen.

Die Empfehlungen der Genfer Weltwirtschaftskonferenz, langfristige Handelsverträge in Verbindung mit unbedingter, unbeschränkter Meistbegünstigung und Tarifabreden abzuschließen, haben bisher wenig Beachtung gefunden. Tarifverträge mit unbedingter und unbeschränkter Meistbegünstigung lassen sich eben mit einer hochprotektionistischen Handelspolitik, wie sie von allen Staaten der Welt getrieben wird, nicht in Einklang bringen.

Viele Staaten, die eine derartige Handelspolitik treiben, wollen nur noch die leere Meistbegünstigung vereinbaren. Sie suchen von jeder Tarifbindung loszukommen, um ihre Zollsätze gemäß den Bedürfnissen ihrer Wirtschaft nach Belieben ändern zu können. Beispiele für derartige Staaten waren, wie bereits erwähnt, insbesondere die Vereinigten Staaten, England, Spanien und Italien.

Die Nordamerikaner wollten schon in der Vorkriegszeit nicht viel von Tarifabreden wissen. Auch damals wollten sie ihre Zollautonomie wahren.

England, vor dem Kriege das typische Freihandelsland, neigte in der Nachkriegszeit mehr zum Schutzzoll. Im Jahre 1924 schloß es einen reinen Meistbegünstigungsvertrag (ohne Tarifabreden) mit Deutschland. Es nimmt infolgedessen an allen Begünstigungen, die Deutschland einem anderen Vertragsstaat einräumt, teil; sich selbst aber hat es in keinen Tarifabreden festlegen wollen. So haben wir heute den Zustand, daß England, weil es als Freihandelsland keine Zollbindungen eingegangen war, heute tariflich in keiner Weise gebunden ist und den Vorteil einer völligen Tariffreiheit zugunsten der eigenen Wirtschaft nutzen kann[24]).

8. Hindernis für Zollunionen (regionale Verständigung).

Die Vergünstigungen, die Staaten einander in Zollunionen gewähren, sind von der Meistbegünstigung ausgenommen; dies ist international anerkanntes Recht. In den meisten Handelsverträgen der neueren Zeit wird dieser selbstverständliche Vorbehalt gemacht.

24. Vgl. Salin, a. a. O. S. 93.

In den Entwurf der Meistbegünstigungsmusterklausel (vgl. Seite 5 dieser Arbeit) der Wirtschaftsausschüsse des Völkerbundes ist ebenfalls die Bestimmung aufgenommen, daß die aus einer schon geschlossenen oder künftig abzuschließenden Zollunion hervorgehenden Begünstigungen von der Meistbegünstigung ausgeschlossen sind. Daß aber Theorie und Praxis verschiedene Dinge sind, konnte mit aller Deutlichkeit wieder einmal Deutschland feststellen.

Wir standen dem Abschluß des deutsch-österreichischen Zollunionsplanes bereits sehr nahe. Eine unglückliche außenpolitische Konstellation führte eine verfrühte Veröffentlichung des Planes herbei. Die Entrüstung war überall groß. Der frühere französische Außenminister Briand machte u. a. auch gegen die deutsch-österreichische Zollunion geltend, sie verstoße gegen die Meistbegünstigung. Man formulierte so: die Zollunion verstoße nach außen gegen die Meistbegünstigung und auch gegen den Vertrag von St. Germain. Sie sei juristisch unzulässig. Am 8. Mai 1931 wurde in der französischen Kammer nach einer Rede Briands folgender Beschluß gefaßt[25]):

„Die Kammer versichert ihre Zustimmung zu einer internationalen Verständigungspolitik und einer weitgehenden und ehrlichen Zusammenarbeit der europäischen Völker. Sie verurteilt in aller Form den Plan des deutsch-österreichischen Zollabkommens, der sich in Widerspruch zu dieser Politik und zu den Verträgen befinden würde."

Uns erscheint das Argument, es würden durch diese Abkommen alle Handelsverträge, die die Meistbegünstigungsklausel enthielten, verletzt, gerade deshalb so unangebracht, als es in ähnlicher Form seither nirgends vorgekommen war, zumal die Bildung von Zolleinigungen international anerkannt ist.

Frankreich erreichte, daß der Zollunionsstreit vor dem Haager Schiedsgericht entschieden wurde, wo ein Forum von Sachverständigen den Zollunionsplan mit knapper Mehrheit (8 : 7) Stimmen ablehnte. Es wird wohl heute mit Recht behauptet, daß deutscherseits manches versäumt wurde und daß die Ablehnung der Zollunion wahrscheinlich hätte verhindert werden können.

---

25. Süddeutsche Zeitung, Stuttgart, Nr. 110 vom 13. Mai 1931: Paneuropa oder Zollunion.

9. Einengung der Meistbegünstigung durch administrativen Protektionismus und übertriebene Spezialisierung der Zolltarife.

Besondere Beachtung verdienen die handelspolitischen Maßnahmen, deren Inhalt zwar die Meistbegünstigung dem Begriffe nach nicht verletzen, deren Wirkungen indes in einer Benachteiligung der meistbegünstigten Länder bestehen. Zunächst der sogenannte „versteckte" oder „administrative" Protektionismus.

Ein besonders typisches Beispiel möge klarstellen, um was es sich handelt. Artikel 3 des spanischen Industrieschutzdekrets vom 9. Juli 1926 bestimmt folgendes:

„Alle Unternehmen, die unmittelbar oder mittelbar aus Staatsmitteln Zuwendungen empfangen und einen besonderen Schutz in der Form von Zuschüssen oder durch Befreiungen von Abgaben oder in anderer Form genießen, sind verpflichtet, ihre Einkäufe an Metallwaren und Maschinen bei der einheimischen Industrie vorzunehmen. Nur in den nachzuweisenden Fällen, wo eine nach Menge und Art ausreichende einheimische Erzeugung nicht besteht, ferner wo die einheimischen Fabrikanten Preise ab Fabrik fordern, die bei Umrechnung der beiderseitigen Preise in Gold um mindestens 10 %" (so ergänzt durch Verordnung vom 27. Juli 1926) „höher sind als die Preise, die für entsprechende ausländische Erzeugnisse frei spanischer Hafen oder frei Landesgrenze gefordert werden, können diese Unternehmen, wie auch die inländischen Dienststellen, auf ausländische Waren zurückgreifen."

Diese Beispiele lassen sich beliebig vermehren. Die Erscheinungsformen eines solchen administrativen Protektionismus verteilen sich über alle Gebiete wirtschaftlicher Tätigkeit; wir finden sie auf dem Gebiete des Waren- wie des Personen- und Zahlungsmittelverkehrs. Sie haben das Eigentümliche an sich, daß sie um so lebhaftere Anwendung finden, je stärker in dem Staate, der sie anwendet, die Verwaltung diktaturmäßig und ohne Kontrolle der Volksvertretungen zusammengefaßt ist. Es muß immer wieder betont werden, daß der administrative Protektionismus formell gegen die Meistbegünstigung nicht verstößt; trotzdem verträgt er sich aber in seiner Beeinträchtigung des freien Warenaustausches nicht mit dem Geiste der Meistbegünstigung.

Neben derartigen, auf dem Schutz der inneren Produktion abgestellten Maßnahmen treten in Form der Spezialisierung der Zolltarife durch Schaffung neuer oder Erweiterung bestehender Posi-

tionen autonome Entschließungen oder vertragliche Vereinbarungen, die mit den erst erwähnten Maßnahmen das gemeinsam haben, daß sie nicht wider den Begriff, wohl aber gegen den Geist der Meistbegünstigung verstoßen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit zeigt bei fast allen Staaten das Bestreben zur Schaffung oder zum Ausbau eines immer stärkeren Zollschutzes. Dieses Bestreben äußert sich einmal in der Erhöhung der Zollsätze, zum anderen in einer Vermehrung der Zahl und in einer größeren Spezialisierung der Zollpositionen, die eine bessere Erfassung und damit eine fühlbare Belastung der einzelnen Importwaren ermöglicht. Neben der aus diesem Grunde besonders bei Doppeltarifen auf autonomem Wege vorgenommenen Aufspaltung des Zolltarifs ergab sich eine solche auch aus dem Abschluß von meistbegünstigten Handelsverträgen. Hier war es das Bestreben, mit Rücksicht auf die vielfach bestehende Meistbegünstigungsverpflichtung gegenüber anderen Staaten, die dem Vertragspartner gewährten Zollzugeständnisse möglichst scharf abzugrenzen. Dies geschah in erster Linie durch Beschränkung auf Spezialerzeugnisse (meist Boden- und Naturstoffe) des betreffenden Landes, die teils durch gesetzlichen Schutz (z. B. Cognak und Champagner), teils durch die Ausschließlichkeit des Vorkommens oder der Erzeugung in einem bestimmten Lande dem Wettbewerb anderer Staaten entzogen sind; (so: Chilesalpeter, Xanthitabak, Bordeaux-, Madeira-, Marsalla-, Chianti-, Tokaier- und andere Weine bestimmenden Ursprungs, Ardener Pferde, ostasiatsche Seidenspezialerzeugnisse, wie Habutai-, Pongee-, Kohra-, Tussah- oder Tussorgewebe; Zampori-, Salami-, Cotechini- und Mortadellawurst, sowie Edamer-, Camembert-, Brie-, Gorgonzola, Bel-Paese-, Borigliano- und ähnliche Käsesorten bestimmten Ursprungs). Soweit eine solche Begrenzung im Wege der Beschränkung der Begünstigungen auf ganz bestimmte, zumeist namentlich genannte Spezialerzeugnisse nicht möglich war, wurde sie durch eine tunlichst einengende genaue Beschränkung der Waren unter Abgabe besonderer Eigentümlichkeiten der Erzeugnisse oder gar ihrer Umschließungen versucht.

An Hand der Entwicklung einiger europäischer Tarife soll vor Augen geführt werden, in welchem Umfange die Spezialisierung der Warenbegriffe im lezten Jahrzehnt vorgeschritten ist, und welchen

Anteil an dieser Entwicklung in den verschiedenen Tarifen sowohl die autonome Gesetzgebung wie die Handelsverträge gehabt haben.

Gegenüber den anderen hauptbeteiligten europäischen Staaten kann die deutsche Entwicklung nicht anders als maßvoll bezeichnet werden. Deutschland wurde mit der Gründung des deutschen Zollvereins im Jahre 1834 wirtschaftlich zusammengeschlossen. Entspechend der bescheidenen Entwicklungsstufe der damaligen deutschen Volkswirtschaft führte der erste Tarif des deutschen Zollvereins rund 190 Zollpositionen, die in den alle 3 Jahre stattfinden Tarifreformen dann langsam vermehrt wurden. Als 1871 dieser Tarif in seiner letzten Fassung vom 1. Oktober 1870 vom Deutschen Reich übernommen wurde, besaß er erst 230 Positionen. Die schutzzöllnerische Tarifreform von 1879 brachte eine Vermehrung auf etwa 320 Positionen, die infolge der verschiedenen Abänderungsgesetze bis 1888 auf etwa 385 anwuchsen. In diesem Jahre erschienen in dem deutschen Zolltarif zum erstenmal in größerem Umfange vertraglich geschaffene Positionen; insgesamt waren es damals 103 sogenannte „Expositionen". Die weitere Entwicklung möge aus nachstehender Aufstellung ersehen werden:

Zolltarif nach dem Stande v.	autonome Zollpositionen	Seitdem durch Verträge geschaffene Zollpositionen	Gesamtzahl der autonomen u. vertraglichen Positionen
1888	etwa 385	103	rund 490
1902	etwa 1470	etwa 350	rund 1800
1928	etwa 1700	etwa 900 (nach d. Stande vom 1. 9. 1928)	rund 2600

Wohl am meisten an der aus der Aufstellung ersichtlichen Entwicklung der Spezifizierung sind die Gebiete der Textil-, der chemischen und der Maschinenindustrie beteiligt, auf denen sich auch die bedeutendsten industriellen und fabrikatorischen Umstellungen vollzogen haben. In welchem Umfange durch Handelsverträge Expositionen geschaffen wurden, ist bei den einzelnen Warengruppen und Verträgen durchaus verschieden. Insgesamt beruhen nach dem derzeitigen Stande der deutschen Tarifgesetzgebung, wie sich aus der vorhergenhenden Aufstellung ersehen läßt, nahezu ein Viertel sämtlicher Zollpositionen auf Handelsverträgen.

Im Gegensatz zu der deutschen Tarifpolitik hat Frankreich den Zolltarif im wesentlichen auf autonomem Wege spezifiziert und ist darin weit über das Maß der deutschen Unterteilung hinausgegangen. Schon der französische Zolltarif vom 11. Januar 1892 führte bei nur 654 Tarifnummern im ganzen 1500 Zollpositionen. In der Folgezeit wurde der Tarif durch eine große Zahl von Gesetzen weiter zerlegt, insbesondere durch Einschaltung neuer Zollpositionen in die bestehenden Tarifnummern. Die Hauptdaten dieser Entwicklung sind das Tarifgesetz vom 29. März 1910, das Gesetz vom 7. November 1919, das eine bedeutende Weiterung der chemischen Zollpositionen brachte, die Dekrete vom 28. März 1921 und vom 30. August 1927 und endlich die „zusätzliche Zolltarifnovelle" vom 2. März 1928. Nach dem jetzigen Stande besitzt der französische Zolltarif ungefähr 1500 Tarifnummern mit etwa 6000 Zollpositionen. Ein autonom stark untergegliederter Tarif ermöglicht schon an sich eine solche Einengung der Zollkonzessionen, daß vertragliche Expositionen nicht in dem gleichen Umfange nötig sind, wie bei einem spärlich spezifizierten autonomen Tarif. Frankreich hat auch dementsprechend durch Handelsverträge nur verhältnismäßig wenig neue Zollpositionen geschaffen. In Frage kommen hier nur die Neuregelungen von Positionen, die in den neueren Verträgen mit Deutschland, Belgien, der Schweiz, Italien und in ganz geringem Maße mit Oesterreich und der Tschechslowakei getroffen worden sind.

Interessant ist die Entwicklung in Belgien. Dieses Land hatte 1894 noch einen Zolltarif von nur 235 Positionen. Die Zahl der Positionen wurde durch mehrfache Aenderungen zwar vermehrt, aber noch 1924 vor der Einführung des neuen Zolltarifs enthielt der damals bestehende Tarif nur 646 Positionen. Der Tarif war zudem nicht systematisch, nach Produktionszweigen, Verarbeitungsstufen oder ähnlichen Gesichtspunkten, sondern lediglich alphabetisch gegliedert. Erst am 10. November 1924 wurde der neue Zolltarif verabschiedet mit dem Erfolge, daß die Zahl der Positionen sofort auf 3038 hochschnellte. Trotz dieser neuerdings erfolgten weitgehenden Spezifizierung der Warenbegriffe im autonomen Tarif hat Belgien wie Frankreich nur verschwindend wenig Zollpositionen, die durch Handelsverträge geschaffen wurden. Insgesamt dürften davon kaum 35 in Betracht kommen.

Auch Italien hat seinen Zolltarif sehr stark spezifiziert. Die Anzahl der autonomen Zollpositionen stieg durch die verschiedenen Tarifreformen von 837 im Jahre 1896, 1083 im Jahre 1910 auf 2777 im Jahre 1921.

Zu diesen Positionen, die im übrigen nur spezifische Zölle enthalten, treten noch zahlreiche Verarbeitungszuschläge, durch welche die einzelnen Positionen noch wesentlich stärker untergeteilt werden. So sind z. B. auf eiserne Röhren, die ohnehin schon 91 Zollpositionen einnehmen, noch die verschiedenartigsten Zuschläge gelegt worden, je nachdem diese Röhren verzinkt, vernickelt, verbleit oder sonstwie verarbeitet sind. Multipliziert man diese Zuschläge mit der Zahl der Zollpositionen, so erhält man für Röhren nicht weniger als 800 bis 900 verschiedene Positionen und Zollsätze. Derartige Zuschläge finden sich, wenn auch nicht in dem Umfang, wie in den erwähnten Beispielen, auch sonst noch zahlreich in dem italienischen Tarif, besonders bei den Halb- und Fertigfabrikaten der verschiedenen Metallindustrien und der Textilverarbeitung. Durch diese Zuschläge wird die gegebene Zahl der autonomen Zollpositionen auf über 4000 vermehrt. Am stärksten sind von einer solchen Spezialisierung die Gebiete der Eisen-, Textil- und chemischen Industrie betroffen. Die Zahl der vertraglichen Positionen, die seit 1921 zu den erwähnten autonomen Positionen hinzugetreten sind, ist nicht gerade besonders groß, aber im Verhältnis zu Frankreich und Belgien immerhin ganz beachtlich. Insgesamt sind es rund 700 Positionen, die vor allem das Fach der Seiden,. Maschinen- und Glaswarenindustrie angehen.

10. Weitere Einengung der Meistbegünstigung durch internationale Kartelle.

Die Partner bei internationalen Kartellen können Einzelunternehmungen oder national organisierte Kartelle sein. Der Zweck einer internationalen Kartellbildung liegt darin, den gegenseitigen Schutz der Inlandsmärkte zu sichern und den Weltmarkt systematisch unter sich aufzuteilen. Die Weltmärkte werden regional aufgeteilt und Quoten festgestellt, die in den einzelnen Ländern eingeführt werden dürfen. Diese Regelung dämmt zwar die gegenseitige Konkurrenz auf dem Weltmarkt ein und schafft dadurch eine bessere Atmosphäre zwischen den rivalisierenden Wirtschaftsgrup-

pen und Unternehmungen; sie bedeutet andererseits aber eine gefährliche Exportbeschränkung und weiter auch einen Einbruch in die Zollmauern. Deutschland darf daher bei der stetig zunehmenden Bildung regionaler Wirtschaftsgruppen nicht untätig beiseite stehen und hat sein Augenmerk darauf zu richten, daß die internationale Kartellbildung sich nicht gegen Deutschland kehrt.

Die Produkte, für die internationale Regelungen getroffen wurden, sind u. a. Eisen, Stahl, Kohle, Kali, Stickstoff, Linoleum, Porzellan, Walzdraht, Kupfer und Zucker. Manche internationalen Kartelle (so z. B. das Stickstoffkartell) umfassen fast die ganze Welt; die meisten beschränken sich jedoch auf Kontinentaleuropa.

Hier interessiert besonders die Frage, welche Bedeutung die internationale Kartellierung für die Meistbegünstigung hat.

Die augenscheinlichste Einwirkung besteht in einer starken Abschwächung der wirtschaftlichen Bedeutung der Meistbegünstigung. Bei annähernd völligem Zusammenschluß aller Produzentengruppen einer bestimmten Ware zu einem internationalem Kartell könnte diese Abschwächung u. U. so weit gehen, daß die Meistbegünstigung völlig überflüssig wird, d. h. die in dem internationalen Kartell vereinigten Produzentengruppen sind an der Meistbegünstigung nicht mehr interessiert, da sie den Zweck und die Wirkung der Meistbegünstigung für ihren Produktionszweig auch durch Kartellabreden erreichen können.

Auch für Außenseiter wird der Wert der Meistbegünstigung beim Vorhandensein großer internationaler Kartelle illusorisch. Das sei an einem Beispiel näher erläutert.

Angenommen, ein Syndikat, dem England, Deutschland und Frankreich angehören, beliefere in irgend einem Artikel den norwegischen Markt; die Tschechoslowakei sei in diesem Artikel auch leistungsfähig, aber Außenseiter, d. h. sie ist nicht Mitglied des Syndikats. Wenn nun der Tschechoslowakei von Norwegen die Meistbegünstigung in diesem Artikel ebenfalls zugestanden wird, so hat die Tschechoslowakei doch kaum irgend welche Aussichten für die Einfuhr des betreffenden Artikels nach Norwegen, da die übermächtige Konkurrenz des Syndikats sie doch bald aus dem Felde schlagen würde. Die Tschechoslowakei wird daher in diesem Fall für die ihr eingeräumte Meistbegünstigung keinerlei Zugeständnisse

machen können oder wollen und lieber auf die Meistbegünstigung verzichten.

Auf jeden Fall ist den zwischenstaatlichen Kartellen eine recht beachtliche Bedeutung beizumessen. Sie haben teilweise Aufgaben übernommen, die auf das Gebiet der Handelspolitik gehören und sind so ein Hemmschuh gewesen für ein Aufgeben der alten handelspolitischen Methoden. „Vermutlich wäre dies längst allgemein erkannt worden, hätte nicht die zwischenstaatliche Kartellierung einer großen Zahl von Industrien jene Aufgabe des Gebiets- und Preisschutzes weitgehend gelöst, die zu den Aufgaben der Handelspolitik hinzugehört und die bei anderer Regelung der Eigentumsverhältnisse vom Staat selbst in die zwischenstaatlichen Verträge hätte einbezogen werden müssen.“[26])

Wie bei den Innenmarktkartellen wohnen auch bei den internationalen Kartellen die verderblichen und segensreichen Wirkungen dicht beieinander. Es muß Sorge der einzelnen Staaten sein, daß die privatrechtlichen Organisationen der internationalen Kartelle nicht zu überstaatlichen Organisationen auswachsen, die mit der von ihnen verkörperten großen wirtschaftlichen Macht die handelspolitischen Ziele der einzelnen Staaten durchqueren. Ihre einengende Einwirkung auf die Meistbegünstigung wird sich allerdings nicht unterbinden lassen können.

26. Salin: „Die Handelspolitik im Dienste der Agrarpolitik“ in: „Am Wendepunkt der deutschen Wirtschaftspolitik“ a. a. O. S. 92.

III. Abschnitt:

Die Stellung der Meistbegünstigung in den neuen Methoden der Handelsvertragspolitik.

1. Meistbegünstigung nur in Verbindung mit völliger Zollautonomie.

Im vorhergehenden Abschnitt dieser Arbeit haben wir eingehend die Gründe dargelegt, weshalb die Gegenwart die unbedingte Meistbegünstigung ablehnt. Es wird nachstehend unsere Aufgabe sein, aufzuzeigen, inwieweit aus dieser Erkenntnis der Unvollkommenheit der Meistbegünstigung und ihrer Anpassungslosigkeit gegenüber den heutigen Verhältnissen heraus neue Methoden der Handelsvertragspolitik in die Praxis übertragen worden sind. Dabei werden wir ständig diese Methoden in ihrem Verhältnis zur Meistbegünstigungsklausel — die formell ja immer noch einen großen Geltungsbereich hat — näher zu beleuchten haben.

Es wäre verkehrt, zu glauben, daß alle Gegner der unbeschränkten und unbedingten Meistbegünstigung die Meistbegünstigung als solche grundsätzlich nicht anerkennen wollen. Vielmehr wird nur die Meistbegünstigung in ihrer unbeschränkten und unbedingten Form, vor allem, soweit sie in Verbindung mit Tarifabreden auftritt, bekämpft. Die Meistbegünstigung als solche wird auch von ihren Gegnern als bestes Mittel zum allgemeinen Weltfreihandel anerkannt, aber nur, soweit man sie sinngemäß und aufrichtig anwendet, und soweit die allgemeine Wirtschaftsstruktur die notwendigen Voraussetzungen dazu bietet.

Es ist eine notwendige Voraussetzung für die Meistbegünstigung, daß sich alle zu ihr bekennen. Die Wirklichkeit aber zeigt das Gegenteil. Ueberall werden die Zollmauern erhöht, neue Methoden der Handelspolitik eingeführt; man sieht nur Rückschläge, keine Fortschritte. Man geht nicht einem Weltfreihandel entgegen, sondern überall überwiegen die Tendenzen zur Autarkie, zur Abkehr von der Weltwirtschaft. Alle Bemühungen zu einem Abbau der Zölle haben zu keinem Ergebnis geführt. Fast immer wurde das

Gegenteil von dem in der Praxis zur Tat, was Wirtschaftskonferenzen oder andere Instanzen zur Anwendung empfohlen haben. Nirgendwo haben die handelspolitischen Verständigungsversuche zu einem praktischen Ergebnis geführt. Immer stärker wurden die Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung und einheitliche Auslegung der Meistbegünstigungsklausel, und heute besteht kaum eine Hoffnung, sie im alten Umfange und in demselben Sinne als Obwalterin der handelspolitischen Beziehungen zu belassen.

All diese Umstände öffneten den neuen Wegen in der Handelspolitik die Bahn. Es entstanden eine Reihe handelspolitischer Methoden und Tendenzen, die der gewandelten Wirtschaftsstruktur eine gewandelte handelspolitische Technik entgegensetzten. Wir stellen folgende Prinzipien zur weiteren Erörterung:

1. die bisherige Methode der Meistbegünstigung in entsprechend modifizierter Form, d. h. in Verbindung mit völliger Zollautonomie;
2. das System der Reziprozität;
3. das Präferenzsystem;
4. die Methode der handelspolitischen Kollektivverträge;
5. das System der Kontingentierung[1]).

Das System der Meistbegünstigung unter Wahrung der Zollautonomie wird bereits von einer Reihe großer Wirtschaftsgebiete, so den Vereinigten Staaten, England, Spanien, Italien und Polen gefordert und auch zum Teil in der Praxis vertreten, mit der Begründung, daß die Meistbegünstigung in Verbindung mit Tarifverträgen sich als zu starr erwiesen habe und dem versteckten Protektionismus Tür und Tor öffne. Alle eben genannten Staaten betreiben mit Hochdruck die Nationalisierung ihres Wirtschaftslebens.

Die rücksichtslose und radikale Abkehr Englands von der Meistbegünstigung und vom Freihandel im Verlaufe der letzten Jahre ist noch in Erinnerung. Parallel zu dieser Außenhandelspolitik Englands lief die innenpolitische Bewegung der Loslösung vom Weltmarkt unter dem Schlagwort „Kauft britische Waren!". Das neue Reichsamt für die Werbung englischer Waren erhält jähr-

1. Im Zusammenhange mit dem System der Kontingentierung als Mittel auswärtiger Wirtschaftspolitik werden wir grundsätzlich zu den Methoden der Kompensationsverträge und der Devisenzwangsbewirtschaftung Stellung nehmen.

lich aus Staatsmitteln erhebliche Zuwendungen. In immer stärkeren und krasseren Formen ging gleichzeitig der Boykott in der Gesellschaft gegen diejenigen ihrer Mitglieder, die ausländische Waren konsumieren. Im Dienste der Bewegung gegen die ausländischen Erzeugnisse steht auch die englische Post durch den Zusatz auf ihren Stempeln: „English goods are the bests".

Die gleiche Tendenz konnten wir in den Vereinigten Staaten von Nordamerika beobachten, wo man sie unter dem Schlagwort: „Insularität" zu poularisieren versuchte.

Auch Italien, Spanien und Polen folgten diesem Beispiel. Besonders Polen versuchte, sich mit allen Mitteln der Zolltechnik gegen das Ausland abzuschließen, um seine Handelsbilanz aktiv zu erhalten und dadurch einen weitern, von der Wareneinfuhr herrührenden Druck auf seinen Warenmarkt auszuschalten[2]).

Hier wurde das gleiche Spiel getrieben, das auch anderorts gespielt wurde und das die wirtschaftlichen Zusammenhänge der Welt, trotz der steten Beteuerung, man wolle die Fäden enger knüpfen und nicht zerreißen, allmählich ganz zerstören mußte. Während man die internationale Solidarität auf allen Konferenzen und in allen Entschließungen als das große Heilmittel pries, arbeitete die praktische Politik fast allerorten auf die „Autarkie" jedes einzelnen Landes hin.

Wenn solches in der Welt geschieht, ist es Pflicht jedes einzelnen verantwortungsbewußten Deutschen, ebenfalls den heimischen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, damit deutsche Arbeitskräfte Verdienst finden. Es ist im Ausland bekannt, daß der Deutsche eine große Schwäche besitzt, ausländische Erzeugnisse, selbst wenn sie an Qualität den heimischen Erzeugnissen unterlegen sind, den Vorzug zu geben. Darüber spottet die „Times" in einem Artikel vom 6. Oktober 1928[3]):

---

2. Eine große Anzahl der etwa 200 Positionen des polnischen Zolltarifes, für die ab 1. Januar 1932 ein Einfuhrverbot galt, umfaßte Waren, die zu einem sehr wesentlichen Teil aus Deutschland eingeführt wurden. Insgesamt kann man sagen, daß damals etwa ein gutes Drittel der Einfuhr des vorhergehenden Jahres durch die polnischen Einfuhrverbote getroffen wurde. Vgl. hierzu: Berliner Tageblatt, 61. Jahrgang, Nr. 3 (2. Januar 1932).

3. So zit. in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 233 vom Oktober 1931.

„Wenn eine englische Firma versuchen würde, typische deutsche Hüte in Deutschland zu verkaufen, so würde sie keinen Erfolg haben, denn ihre Preise würden bei weitem zu hoch sein. Aber wenn sie echt englische Hüte ausstellte, könnte sie 50—75 % mehr erzielen, als für deutsche Hüte; nicht unbedingt, weil die Qualität besser ist, sondern wegen des größeren Ansehens. Als Regel kann gelten, daß der deutsche Käufer gewöhnlich einen höheren Preis zahlt für alles, was er noch nie gesehen hat, oder was ihm ausländischer Herkunft zu sein scheint. Er glaubt nicht gerade, daß das deutsche Erzeugnis minderwertig sei, aber Geschmack und gute Einkaufstradition sind ihm unbekannte Dinge."

Seit den letzten Jahren geht man angesichts der Bestrebungen im Ausland endlich auch in Deutschland mit mehr Nachdruck dazu über, für deutsche Waren zu werben.

Von drei Seiten ist die deutsche Ausfuhr schwer bedroht: Zu den direkten Zollerhöhungen, den Ausfuhrverboten und den Maßnahmen des administrativen Protektionismus treten weiterhin die Maßnahmen der in fast allen Ländern eingeführten Devisenzwangsbewirtschaftung[4]) und die neuen Kontingentierungsmethoden, die, bei dem Zwang Deutschlands zur Ausfuhr, zu vielen Komplikationen Anlaß gegeben haben. Schließlich tritt hierzu noch die Beeinträchtigung der deutschen Konkurrenzfähigkeit denjenigen Ländern gegenüber, die vom Goldstandard abgegangen sind,

Wie immer diese Maßnahmen in den einzelnen Ländern aussehen mögen, unzweifelhaft ist, daß sie für die deutsche Ausfuhr einen schweren Schlag bedeuten.

„Die zunehmende Begrenzung des Aufschwungsfeldes auf die Intensivierung der innerkapitalistischen Märkte und die zunehmende politische Verpflechtung der Wirtschaft, stellt den alten Freihandelsidealen, die heute oft noch als Ausweg aus der Krise empfohlen werden, keine günstige Prognose[5])." Es ist klar, die Fortsetzung der deutschen Handelspolitik, die mehr und mehr isoliert dastand, mußte immer mehr Gegner im eigenen Lande finden.

Und man fordert mit Recht, die deutsche Zoll- und Handelspolitik endlich einmal beweglicher zu gestalten. Sie ist es aber

4. Die Devisenreglementierung, ursprünglich lediglich eine Maßnahme zur Verteidigung der Währung, sowie der Devisenpositionen ist in vielen Ländern handelspolitischen Zwecken dienstbar gemacht worden.

5. Ritschl: „Wiederaufstieg der Konjunktur?" In: Der deutsche Volkswirt, Jahrg. 5 Nr. 36 vom 5. Juni 1931. S. 1210.

nicht, wenn die Meistbegünstigung in Verbindung mit Tarifabreden festgelegt wird. Deshalb klang die Forderung des Schutzes der nationalen Wirtschaft auch in dieser Richtung aus: Meistbegünstigung nur in Verbindung mit völliger Zollautonomie!

2. Reziprozität.

Ein weiterer Vorschlag zur Verbesserung der Meistbegünstigung ging dahin, Handelsverträge nur noch mit der sogenannten Reziprozitätsklausel abzuschließen. Bei der Reziprozität wird ein Zugeständnis, das sich zwei Vertragsstaaten machen, auf andere Länder nur dann übertragen, wenn von diesen entsprechende Gegenwerte angeboten werden. Wohl kann der Einwand geltend gemacht werden, daß hieraus unterschiedliche Behandlungen entstehen, aber diese können ja u. U. auch durchaus angebracht sein.

Die Ungleichwertigkeit der Zugeständnisse bei der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung ist heute, wo sich die meisten Staaten von Tarifbindungen fernhalten, offensichtlich. Wenn man mit dem Einwand kommt, eine Gleichwertigkeit sei gar nicht möglich, so ist dem entgegenzuhalten, daß die heutigen Verhältnisse mit den Vorkriegsverhältnissen nicht vergleichbar sind. Daß man heute, wie das in der Vorkriegszeit der Fall war, neben protektionistischen Ländern noch extrem freihändlerische Länder findet, trifft nicht mehr zu. Freihändlerisch sind heute nicht einmal mehr kleine Wirtschaftsgebiete, deren Märkte relativ bedeutungslos sind.

Natürlich darf bei der Reziprozität nicht schematisch verfahren werden, sondern es wird bei Abwägung der Gegenwerte die zoll- und handelspolitische Einstellung des Vertragspartners berücksichtigt werden müssen. Daß die Zugeständnisse, die ein hochprotektionistischer Staat macht, alles in allem genommen u. U. geringer bewertet werden müssen als die eines Staates, der eine liberale Zoll- und Handelspolitik treibt, ist natürlich ein zwingendes Erfordernis. Aber grundsätzlich soll an der Forderung festgehalten werden: Keine Leistung ohne entsprechende Gegenleistung.

Wie soll es nun mit den Zugeständnissen gehalten werden, die einem Vertragspartner „umsonst" eingeräumt werden? Hierzu ist zu bemerken, daß derartiges in heutiger Zeit, in der wohl kein Staat etwas „verschenken" will, kaum mehr akut werden dürfte. Ist der

Sinn der Reziprozität aber der, daß ihr letztes Ziel die Meistbegünstigung ist, dann müssen die Zugeständnisse, die umsonst eingeräumt werden, auch umsonst übertragen werden. Es ist in dieser Hinsicht bezeichnend, daß die Reziprozität, die mehr als ein Jahrhundert dem amerikanischen handelspolitischen System zugrunde lag, die Anwendung der Meistbegünstigung auf diejenigen Zugeständnisse an dritte Staaten nicht ausschloß, die unentgeltlich gemacht worden waren. Es heißt in dem Handelsvertrage zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich aus dem Jahre 1778, der zum ersten Male die Reziprozitätsklausel enthielt: „freely, if the concession was freely made, or on allowing the same compensation, if the concession was conditional".

Der zweite der Reziprozität nachgerühmte Vorteil ist der, sie sei ein brauchbareres Mittel als die unbedingte Meistbegünstigung, um zu guten Tarifverträgen zu gelangen. Die Auffassung, die Reziprozitätsklausel ermögliche jedem Vertragskontrahenten, in Handelsvertragsverhandlungen weitgehendste Zugeständnisse zu machen, weil er vor der Ausdehnung dieser Zugeständnisse auf dritte Staaten durch die Reziprozitätsklausel geschützt sei, ist nur bedingt richtig. Die Idee der Reziprozität, wenigstens in der von Amerika bis 1923 verfolgten Uebung, ist, wie bereits betont wurde, nicht die einer Versagung der Meistbegünstigung. Die Reziprozität sollte im Gegenteil nach amerikanischer Auffassung gerade das Mittel sein, zur vollen Meistbegünstigung zu gelangen. Zum Beweise sei die Fassung des Schlußsatzes aus dem Artikel XIV des Handelsvertrages zwischen den Vereinigten Staaten und Japan vom 22. November 1894 angeführt, der die vorangehende Reziprozitätsklausel folgendermaßen begründet:

„it being their (the High Contracting Parties) intention that the trade and navigation of each country shall be placed, in all respects, by the other upon footing of the most favored nation."

Bei einer solchen Auslegung und Nutzanwendung der Reziprozität kann sich der ein Zugeständnis gewährende Staat von der Rücksicht darauf nicht frei machen, welche Bedeutung das Zugeständnis für ihn unter dem Gesichtspunkt der Inanspruchnahme durch dritte Staaten besitzt. Es besteht also für die handelspolitische Verwendbarkeit in dem angedeuteten Sinne kein großer Unterschied zwischen Reziprozität und Meistbegünstigung.

Hören wir, wie sich ein deutscher Industrieführer, C. Duisburg, zu diesem Problem äußerte[6]):

„Die Verfechter des Reziprozitätsgedankens wollen gegenseitige Zollermäßigungen nur insoweit gewähren, als die gegenseitigen Konzessionen materiell den gleichen Inhalt haben. Dieser Gedanke ist eine Selbstverständlichkeit, solange er nichts weiter besagen will, als daß ein Handelsvertrag die beiderseitigen Handelsbeziehungen gleichmäßig fördern und nicht ein Partner dem anderen gegenüber benachteiligt sein soll. Insoweit ist dieser Gedanke bereits von jeher zur Anwendung gekommen, soweit nicht politische Machtverhältnisse oder Unzulänglichkeit der Unterhändler dem entgegengewirkt haben.

Politische Machtverhältnisse wird es immer geben. Die Unzulänglichkeit der Unterhändler hat aber nichts mit den zugrunde liegenden Prinzipien zu tun. Die augenblicklichen Verfechter des Reziprozitätsgedankens wollen aber nicht die eben erwähnte Selbstverständlichkeit propagieren, sondern streben einen ziffernmäßigen Ausgleich des gegenseitigen Warenverkehrs an, das heißt, der eine Partner soll in das Land des anderen Partners wertmäßig nicht mehr liefern als umgekehrt."

Stärker als es die breite Oeffentlichkeit erfuhr ist seinerzeit der Kampf um die Einführung der Reziprozität in Deutschland geführt worden. Man glaubte, der autonomen Zollpolitik und dem Protektionismus der Welt gegenüber keine andere Waffe finden zu können, als das Mittel der Reziprozität. Das beweist z. B. typisch der im November 1928 unter der Nr. 276 der 4. Wahlperiode von den Abgeordneten Döberich, Dr. Fehr, Meyer-Hannover usw. eingebrachte Antrag, der für die künftigen Handelsabkommen die Anwendung der Reziprozitätsklausel gesetzlich vorgesehen haben wollte. Der Antrag wurde allerdings abgelehnt, bezeugt aber dennoch deutlich die Unpopularität der unbedingten Meistbegünstigung. Der Antrag sei seiner Bedeutung wegen nachstehend im Wortlaut in seinen wichtigsten Stellen wiedergegeben :

„In den nach Inkrafttreten dieses Gesetzes abzuschließenden Handelsabkommen (Meistbegünstigungsverträge oder Tarifverträge mit gleichzeitiger Meistbegünstigung) ist die sogenannte allgemeine Meistbegünstigung auszuschließen. Es darf vielmehr nur noch die reziproke Meistbegünstigung vereinbart werden, dergestalt, daß die Meistbegünstigung nur in dem am Tage des Vertragsabschlusses bestehenden Umfange zugebilligt wird, dagegen jede spätere, mit

6. Carl Duisberg: „Die Zukunft der deutschen Handelspolitik." Rede Berlin 1930, S. 9—10.

einem anderen Staate ausgehandelte Zollherabsetzung von den bisherigen Vertragsstaaten nicht ohne weiteres in Anspruch genommen werden kann, vielmehr von Fall zu Fall besonders ausgehandelt werden muß."

Die Tatsache, daß der Zeitpunkt für den Antrag Döberich sehr schlecht gewählt war, kann wohl mit einem Worte abgetan werden. Prinzipielle Umwälzungen des Systems lassen sich in der Handelspolitik eines Staates nur zu Zeiten vornehmen, die einen Wendepunkt andeuten und eine neue Orientierung ermöglichen. Diese Gelegenheit war damals nicht gegeben. Wir befanden uns damals mitten in der zweiten Periode der deutschen Handelspolitik der Nachkriegszeit, die mit dem Erlöschen der einseitigen Meistbegünstigung am 10. Januar 1925 begonnen hat und sich aus verschiedenen Gründen in kurzfristigeren Provisorien erschöpfen mußte.

Seit dem Jahre 1930 mehrten sich aber die Anträge im Reichstag und die Stimmen in der Oeffentlichkeit stark, die die Einführung der Reziprozität in die deutsche Handelspolitik forderten, und der fortschreitende Verfall der Weltwirtschaft verlieh diesen Stimmen immer stärkeren Nachdruck.

In den Methoden des Präferenzsystems und der Kontingentierung, die, wie wir noch sehen werden, Maßnahmen im Sinne der Reziprozität darstellen, hat diese alte Forderung heute doch eine gewisse Aktualität gewonnen.

3. Das Präferenzsystem.

Die im internationalen Handelsverkehr vielfach auffallend vorhandene Ungleichwertigkeit der Zugeständnisse, ferner die Tatsache, daß infolge der unbedingten, unbeschränkten Meistbegünstigung gute und schlechte Kunden gleich behandelt werden, hat dazu geführt, die Frage der gegenseitigen handelspolitischen Bevorzugung in neuerer Zeit mehr in den Vordergrund zu rücken.

So hat sich die Internationale Handelskammer in Washington auf ihrer Tagung im Mai 1931 mit der Meistbegünstigung und der Vorzugsbehandlung (Präferenz) befaßt und kam zu einem Entwurf, der ein Kompromiß zwischen den entgegengesetzten Auffassungen darstellt. Die Welthandelskammer bekannte sich darin zu der Meistbegünstigungsklausel als Grundlage jeder fortschrittlichen Handelspolitik, deren Hauptaufgabe die Ausschaltung jeder unterschiedlichen Behandlung in den internationalen Wirtschaftsbezie-

hungen sei. Jede einseitige Ausnahmebehandlung müsse von Fall zu Fall geprüft werden.

Vorzugszölle, wie sie zwischen Mutterland und Kolonien, z. B. des englischen Weltreichs, üblich sind (Kolonialklausel), werden — wie an anderer Stelle dieser Arbeit näher ausgeführt wurde — von der Meistbegünstigung nicht betroffen. Ebenso werden die in Zollunions- und Nachbarrechtsklauseln festgesetzten Vorzugszölle von der Meistbegünstigung nicht erfaßt. Manche Verfasser glauben, in dieser Sonderstellung bereits eine Präferenz zu erblicken[7]). Im allgemeinen aber sieht man die sogenannte Zollvereins-, Grenzbegünstigungs- und Nachbarrechtsklausel als eine feststehende und durch die Tradition gerechtfertigte Ausnahme von der Meistbegünstigung an und nicht als besondere Art eines Präferenzsystems[8]). Diese Auffassung scheint insofern gerechtfertigt, als die derzeitigen Bestrebungen ja nicht schlechthin auf ein Präferieren, d. h. einfaches Bevorzugen irgend welcher Vertragskontrahenten aus irgend welchen Gründen hinauslaufen, sondern vielmehr auf den Ausbau einer systematischen Präferenz. Mit anderen Worten: Es wird der Ausbau einer systematischen Präferenz angestrebt, die eine gewisse Blockbildung wirtschaftlich aneinander interessierter Staaten zur Folge hat, welche versuchen, die dem einzelnen Staate fehlende Autarkie durch das harmonische Zusammenwirken der vereinigten Wirtschaftskräfte in größerem Maße zu ermöglichen. Dadurch bekommt die Idee der Präferenz einen völlig neuen Inhalt und ist nicht mehr vergleichbar mit den erwähnten Ausnahmen von der Meistbegünstigung als solcher. Die Präferenz in dieser Gestalt stellt vielmehr etwas völlig Neuartiges dar.

Das System der Präferenz wurde in der Gegenwart besonders durch die Bestrebungen der süd-ost-europäischen Agrarstaaten, die von ihren Lieferanten Vorzugszölle zu erhalten suchten, aktuell. Auf Kosten ihrer Konkurrenten aus Uebersee und Rußland wollten die süd-ost-europäischen Staaten ihren Getreideabsatz in Mittel- und

7. Vgl. hierzu: John Brech: „Die deutsche Handelspolitik am Scheidewege." In: Wirtschaftsdienst. 26. Jahrg. Heft 5. Ferner: Walter Ludwig: „Die Anwendung von Präferenzzöllen im internationalen Handelsverkehr." In: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Breslau. 29. Jahrg., Heft 14.

80. Vgl. Richard Riedl: „Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen." a. a. O.

Westeuropa vergrößern. Wie sie sich die technische Durchführung der Präferenz vorstellten, ist aus der auf der seinerzeitigen Konferenz in Bukarest gefaßten Resolution ersichtlich, deren hierfür wichtigste Bestimmungen wie folgt lauten[9]):

1. Bei Durchbrechung der Meistbegünstigung durch die europäischem Getreide einen Vorzugszoll einräumenden europäischen Länder findet eine Verletzung der wirtschaftlichen Interessen der überseeischen Agrarländer nicht statt, da diese auch weiterhin die Hauptversorger Europas mit Getreide bleiben.

2. Die eigenen Agrarinteressen der europäischen Länder, die europäisches Getreide zu billigerem Satz als nicht europäisches einführen, werden nicht unter einem Preisfall leiden, weil der Generaltarif und nicht der Vorzugstarif maßgebend für die Preisgestaltung im Getreideimportland sein wird.

3. Die Ueberwindung der gegenwärtigen Agrarkrise ist nur möglich, wenn die europäischen Getreideimportländer vorübergehend mit dem Prinzip der im internationalen Handelsverkehr so notwendigen meistbegünstigten Behandlung brechen und den europäischen Getreideüberschußländern Vorzugszölle einräumen.

Es ist bezeichnend für die Entwicklung der deutschen Handelspolitik gewesen, daß man damals den Versuch unternommen hat, den Gedanken der Präferenz mit den süd-ost-europäischen Staaten zu realisieren. In dem deutsch-rumänischen Handelsvertrag vom 27. Juni 1931 wurden bereits Präferenzzölle für die Einfuhr von Futtergerste und Mais aus Rumänien nach Deutschland vereinbart; ebenso in dem Handelsvertrag mit Ungarn vom 28. Juni 1931 für Weizen. Das Inkrafttreten dieser Präferenzzölle wurde allerdings ausgesetzt bis nach Zustimmung der meistbegünstigten Staaten. Diese Zustimmung ist von den meistbegünstigten Staaten nicht gegeben worden, vielmehr sind durch heftigsten Einspruch einer ganzen Zahl meistbegünstigter Staaten die deutschen Präferenzverträge mit Rumänien und Ungarn unwirksam geworden[10]).

Trotz dieses Mißerfolges beim ersten Versuch einer praktischen Durchführung des Präferenzsystems zeigten sich in der Folgezeit immer wieder neue Ansätze für die Durchführung einer systematischen Präferenz.

---

9. Zitiert nach Respondek: Handelspolitische Neuordnung Europas, a. a. O. S. 17.

10. Vgl. „Der Kurzberichter", Jahrg. 1931, Nr. 9 S. 2.

Die zweite Genfer Zollfriedenskonferenz vom November 1930 hatte zur Prüfung der Frage, ob von den westeuropäischen Industriestaaten für die südosteuropäischen Agrarerzeugnisse Vorzugszölle gewährt werden können, einen besonderen Ausschuß eingesetzt, der als Voraussetzung einer solchen Präferenz sieben Punkte aufgestellt hat[11]):

„I. Das Vorzugszollsystem darf nur als eine bedingte und außergewöhnliche Abweichung von der Meistbegünstigung angesehen werden, welche auch fernerhin das internationale Handelssystem kennzeichnet.

II. Das Vorzugszollsystem muß in seiner Anwendung auf Getreide (Weizen, Mais, Gerste, Hafer, Roggen) und seine Nebenprodukte beschränkt bleiben.

III. Das Vorzugszollsystem darf die Interessen der überseeischen Länder nicht verletzen, die stets die Hauptlieferanten für Europa bleiben, da die europäische Produktion bei weitem unzureichend ist.

Das Vorzugszollsystem darf nur in Uebereinstimmung mit den meistbegünstigten Ländern errichtet und angewendet werden. Deswegen ist es erforderlich, daß die gegenwärtig durch gegenseitige Meistbegünstigungsverträge gebundenen Staaten das vereinbarte Vorzugszollverhältnis als Ausnahme von der Meistbegünstigung anerkennen.

IV. Das Vorzugszollsystem darf in keinem Falle den Schutz der landwirtschaftlichen Interessen in den Einfuhrländern beeinträchtigen und keinesfalls die Landwirtschaft der europäischen Einfuhrländer schädigen. Die Ausfuhrländer verlangen von diesen Landwirtschaften keinerlei Opfer. Die Aufnahme der europäischen Ausfuhr darf die normale Menge der Getreideeinfuhr in den Industrieländern nicht steigern. Die Ausfuhrländer beabsichtigen auch keine Steigerung ihrer Getreideproduktion, da die Weltproduktion bereits den Verbrauch überschreitet.

V. Das Vorzugszollsystem kann nur für beschränkte, durch Kontingente oder auf andere Weise festgesetzte Mengen Anwendung finden. Eine selbstverständliche Voraussetzung ist es, daß bei einem solchen Vorzugszollsystem die Zustimmung der meistbegünstigten Länder für die beschränkten Mengen erforderlich ist.

VI. Die Vorzugsverzollung darf nur gegenüber denjenigen Einfuhrstaaten für europäisches Getreide gefordert werden, welche die Getreideeinfuhr mit Schutzzöllen belegen. Sie darf von den europäischen Staaten ohne Getreidezölle oder mit nur unbedeutenden Einfuhrzöllen nicht gefordert werden.

---

11. Zitiert bei Brandt: „Die Durchbrechung der Meistbegünstigung." S. 35.

VII. Wenn europäische Staaten, von denen eine Vorzugsbehandlung für Getreide gefordert worden ist, einen gleichwertigen Vorteil in der Zollbehandlung verlangen, so kann diese Maßnahme nur mit Zustimmung der beteiligten meistbegünstigten Staaten in Kraft gesetzt werden."

In der Konferenz von Stresa im Jahre 1932 wurden die eben angeführten Bedingungen für die Gewährung von Vorzugszöllen an die süd-ost-europäischen Staaten ausdrücklich anerkannt. In der Folge finden wir demgemäß in einzelnen Abkommen mit den südosteuropäischen Staaten eine kontingentmäßige Beschränkung der Mengen der von diesen zu Vorzugszöllen eingeführten Agrarerzeugnisse.

Gerade bei den Erörterungen des Präferenzsystems auf den verschiedenen Wirtschaftskonferenzen hat sich die Tatsache immer wieder gezeigt, daß man theoretisch zwar mancherlei Verhaltungsmaßregeln und Bedingungen für das Zustandekommen eines Präferenzsystems aufstellen kann, daß sich aber diese Dinge in der Praxis nur lösen lassen, wenn man die Bewegung und Entwicklung der heutigen Handelspolitik nicht verkennt und sich eingesteht, daß einer gewandelten Wirtschaftsstruktur auch neue Formen und Methoden in der Handelspolitik entsprechen müssen.

4. Handelspolitische Kollektivverträge.

Die Weltwirtschaftskonferenz, der Wirtschaftsausschuß und die Internationale Handelskammer haben die Methode der zweiseitigen Meistbegünstigungsverträge weiterhin zur Anwendung empfohlen, aber unter der Voraussetzung, daß die Meistbegünstigung uneingeschränkt (sich auf den ganzen Tarif erstrecken soll) und unbedingt sei; auch sollen die Verträge eine hinreichend lange Dauer haben.

Andererseits aber wurde auch der Abschluß von mehrseitigen Verträgen (Kollektivabkommen) angeraten, in denen die Bedingungen des gegenseitigen Warenaustausches festgelegt wären. Man hoffte, dadurch die Nachteile, die sich aus der Anwendung des Systems der Meistbegünstigung ergeben, zu beseitigen und eine Senkung der Zolltarife zu erreichen.

Der Anfang mit einem solchen Kollektivabkommen wurde gemacht mit dem internationalen Abkommen vom 11. Juli 1928, be-

---

12. RGBl. 1929/II. S. 467 ff.

treffend die Ausfuhr von Häuten, Fellen und Knochen[12]). Das Kollektivabkommen wurde von fast allen Staaten Kontinental-Europas, unter Einschluß Großbritanniens, unterzeichnet. Die Unterschriften sollten jedoch nicht gelten für die Kolonien, Protektorate oder Gebiete, die unter der Oberherrschaft Großbritanniens und Frankreichs stehen.

Es ist hierbei die Frage aufzuwerfen, wie man sich solchen Staaten gegenüber verhält, die derartigen Abkommen nicht beitreten. Müssen z. B. gegenüber Staaten, die dem internationalen Abkommen über Häute und Felle nicht beigetreten sind, von den unterzeichneten Staaten Ausfuhrzölle erhoben werden? Oder sollen sie die gleiche Begünstigung genießen, wie die Staaten, die dem Kollektivvertrag beigetreten sind?

Angenommen Staat A habe einen Meistbegünstigungsvertrag mit Staat B, der seinerseits einem mehrseitigen Vertrag beigetreten ist; kann dann Staat A auf Grund des Meistbegünstigungsvertrages mit Staat B die Vergünstigungen aus dem mehrseitigen Vertrag beanspruchen? Der richtige Standpunkt ist wohl der, daß Staat A diese Vergünstigung auf Grund seines Meistbegünstigungsverhältnisses mit Staat B nicht fordern kann. Staat A würde dann zweifellos garnicht gewillt sein, dem mehrseitigen Vertrag beizutreten, da er ja ohnedies die aus ihm fließenden Vorteile erhalten würde.

Der Wirtschaftsrat des Völkerbundes hat auch dahingehend Vorschläge gemacht, daß, wenn von zwei Staaten. die einen Meistbegünstigungsvertrag untereinander geschlossen haben, der eine einem Kollektivabkommen beitritt, der andere diese Begünstigung auf Grund der Meistbegünstigungsklausel nicht in Anspruch nehmen dürfe; es müßte also heißen:

„Von der Meistbegünstigung werden nicht betroffen die Vergünstigen, die aus mehrseitigen Verträgen hervorgehen."

Dadurch würde der außenstehende Staat auch eher geneigt werden, dem mehrseitigen Abkommen beizutreten.

Ohne Zweifel ist durch die Empfehlungen der Weltwirtschaftskonferenz und der Wirtschaftsausschüsse, sowohl Meistbegünstigungs- als auch Kollektivverträge abzuschließen, ein Widerspruch entstanden, an den man vielleicht nicht gedacht hatte.

---

13. Hamburger Fremdenblatt vom 14. September 1929: Das Problem der Meistbegünstigungsklausel.

Bei den Beratungen des Wirtschaftsrates des Völkerbundes im September 1929[13]) nahm der Schweizer Delegierte Dr. Stucki, der Leiter der Handelsabteilung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, zu diesem Problem Stellung. Er führte u. a. aus, daß die Gewährung der unbedingten Meistbegünstigung dahin führe, daß Staaten, die aus irgend welchen Gründen einem Kollektivabkommen nicht beitreten wollen oder können, dennoch ohne gleichzeitige Uebernahme der entsprechenden Verpflichtungen die Vorteile einer solchen Konvention genießen, wenn ihnen in einem zweiseitigen Handelsvertrag mit einem der Teilnehmer des Kollektivabkommens die Meistbegünstigung eingeräumt worden sei. Das Problem sei mit rechtlichen Gesichtspunkten wohl kaum zu lösen.

Stucki nimmt an, daß die moralische Seite mehr ins Gewicht falle. Er glaubt nicht, daß wirklich ein Staat es wagen würde, auf Grund der zweiseitigen Meistbegünstigung Vorteile aus einem Kollektivabkommen zu fordern, ohne die entsprechenden Verpflichtungen zu übernehmen. Es müssen dabei allerdings auch die praktischen Verhältnisse berücksichtigt werden, weshalb man einem solchen Außenseiter die Vorteile einer solchen Konvention zubilligen werde, wenn dieser Staat im übrigen ein liberales zollpolitisches Regime besitze, daß die im Kollektivvertrag enthaltenen Verpflichtungen bei ihm faktisch als erfüllt zu betrachten sind.

Für den Abschluß von solchen Kollektivverträgen hat die Europa-Kommission des Völkerbundes im August 1931 einige grundsätzliche Voraussetzungen aufgestellt.

Danach müssen solche „Rapprochements" folgende Bedingungen[14]) erfüllen:

a) eine Gruppe von Ländern interessieren, die solchem Zusammenschluß ein allgemeines Interesse verleiht und ihm den Charakter eines europäischen Fortschritts gibt;

b) die Interessen dritter Länder nicht schädigen, sondern im Gegenteil sich bestreben, den Wirtschaftsverkehr mit ihnen zu erleichtern;

c) sich so weit wie möglich auf den Verkehr von Menschen, Waren und Kapital erstrecken, wie auf alle Formen der wirtschaft-

14. Zit. bei Klein: „Grundlagen der internationalen Handelspolitik", in Wirtschaft und Handelspolitik, a. a. O. S. 57.

lichen Betätigung, damit sich ein gerechter Ausgleich zwischen Opfern und Vorteilen entwickeln kann;

d) wenn sie zu Verträgen oder Vereinbarungen Veranlassung geben, die über gewöhnliche Handelsverträge hinausgehen:

1. sollen sie dem Beitritt jedes Staates offenstehen, der bereit ist, sich den Verpflichtungen, die diese Verträge und Vereinbarungen enthalten, zu unterwerefen;
2. sollen sie die Anwendung der vereinbarten Vergünstigungen auch für Nicht-Signatarstaaten vorsehen, die gleichwertige Gegenzugeständnisse geben, sei es durch Vertragsbestimmungen oder durch ihre autonome Politik (Billigkeitsklausel)."

Eine weitere Klärung dieser Fragen sollte die Weltwirtschaftskonferenz, die im Juli 1933 in London stattfand, bringen. Jedoch wurde auch hier die Meistbegünstigung als Prinzip der Handelsvertragspolitik grundsätzlich empfohlen, und Kollektivabkommen sollten nur dann geschlossen werden, wenn ein für alle Länder geltendes Abkommen über einen Zollabbau nicht zustande käme. Es herrscht daher auch ganz allgemein die Ansicht, daß auch in Hinsicht auf diese Fragen die Londoner Weltwirtschaftskonferenz einen Rückschritt bedeute. Wie bei dem System der Präferenzzölle müssen wir auch bei dem Abschluß von Kollektivverträgen über einen Zollabbau die Rechtslage heute noch als ungeklärt betrachten.

5. Das System der Kontingentierung.

Die Eignung der Kontingentierung — darunter verstehen wir allgemein die Festlegung einer bestimmten Gütermenge, die auf einen oder mehrere Interessen so verteilt wird, daß jeder einen verhältnismäßigen Anteil an der Gesamtmenge, das Kontingent, erhält — zur Regulierung von Wirtschaftsbeziehungen hat dieser ihren Platz auch in der Handelspolitik geschaffen. Hier können wir das System der Kontingentierung der Ein- und Ausfuhr als den Versuch bezeichnen, regelnd in die weltwirtschaftlichen Beziehungen einzugreifen und die innere Wirtschaft zu stärken[15]).

Das Kontingent kann in der Handelspolitik verschiedensten Zwecken dienen. Vor allem gestattet die Einräumung eines Kontingents eine unterschiedliche Behandlung der Verhandlungspartner, so daß das Eingreifen der Meistbegünstigungsklausel, die auch drit-

15. Vgl. Eulenburg: „Außenhandel und Außenhandelspolitik", S. 171.

ten Staaten eine Behandlung „auf demselben Fuße“ verschafft, stark eingeschränkt wird. Solche Kontingentabmachungen finden wir nun sowohl innerhalb von Handelsverträgen wie auch dort, wo die Kontingente ganz auf autonomer Regelung beruhen.

Innerhalb der Handelsverträge wird das Zugeständnis eines Kontingents einmal darauf hinauslaufen, daß der Staat gewisse Rechte aufgibt und kraft seines Hoheitsrechts Kontingente gewährt, die als Ausnahme eines generellen Einfuhrverbotes erscheinen[16]). Der Import eines bestimmten Artikels ist also aus irgend welchen Gründen verboten. Jedoch erteilt der Vertragsstaat unter bestimmten Bedingungen als Ausnahme des Verbotes für eine bestimmte Menge die Erlaubnis zur Einfuhr.

Eine andere wichtige Anwendung findet das Kontingent im Rahmen der Handelsverträge als spezielles Zollkontingent. Es wird hierbei meistens die Einfuhr einzelner Waren auf bestimmte Mengen — man spricht dann auch von Mengenkontingenten[17]) — begrenzt, die zu niedrigerem Zollsatz, als der Tarifsatz es ist, in einem bestimmten Zeitabschnitt eingeführt werden dürfen.

Neben den durch Handelsvertrag geschaffenen Kontingenten gibt es solche, die autonom festgesetzt sind und sich aus der Zollhoheit des betreffenden Staates herleiten. Handelspolitisch werden diese Kontingente meistens durch bestimmte Erfordernisse für die nationale Wirtschaft bedingt.

Auch diese autonomen Warenkontingente sind danach zu unterscheiden[18]), ob sie Ausnahmen eines Einfuhrverbotes darstellen, oder ob auch hier nur eine bestimmte Warenmenge zu einem günstigeren Zollsatz, als der autonome Tarif es gestattet, eingeführt werden darf. Im ersteren Falle bilden sie ein „eigentliches Einfuhrkontingent“, während es sich bei letzteren Kontingenten um „autonome Zollkontingente i. e. S.“ handelt.

Handelpolitisch betrachtet ist die Einfuhrregelung durch Kontingente eine Erscheinungsform der Reziprozität, die im Verhältnis der beiden Vertragspartner zueinander ihren Inhalt hat. Wir fin-

---

16. Vgl. Herzberg: „Der Kontingentsbegriff im Recht“, S. 105.

17. Im Gegensatz zu Wertkontingenten, bei denen der Gegenwert der Einfuhrmenge bestimmt wird und die so dem Ausgleichsgedanken wohl stärker Rechnung tragen.

18. Herzberg, a. a. O. S. 115.

den daher bei den Kontingentverträgen in der Handelspolitik zwei grundlegende Ideen: „Einerseits die Idee der ziffernmäßigen Umgrenzung und Bestimmung fester Handelsvolumina, andererseits die Idee der Kompensation bestimmter Mengen im zwischenstaatlichen Warenaustausch“[19]). Eine solche Festsetzung bestimmter Handelsvolumina macht gerade die Kontingente zu einem wirksamen Mittel der heutigen Handelspolitik, da auf diese Weise eine Kontrolle der Austauschmengen ermöglicht wird und so die Interessen der inneren Wirtschaft des eigenen Landes die notwendige Wahrung erfahren können. Die Kompensationsidee des zwischenstaatlichen Warenaustausches, die aus den Kompensationsverträgen der Nachkriegszeit in den Kontingentverträgen ihre Fortenwicklung nahm, hat sich gerade in letzter Zeit bei allen Kontingentverhandlungen stark herausgebildet.

Aber nicht nur in den Kontingentverträgen finden wir heute die Kompensationsidee verkörpert, vielmehr hat sich gerade in letzter Zeit der Gedanke der Kompensation im zwischenstaatlichen Warenaustausch[20]) zu einer gewissen Selbständigkeit in der Handelspolitik entwickelt.

---

19. Kerschagl: „Wesen und Aufbau der Kontingentverträge.“ In: Der Deutsche Oekonomist, Nr. 2 vom 13. Januar 1933, S. 46.

20. Der Gedanke der Kompensation bestimmter Mengen im zwischenstaatlichen Warenaustausch trat eigentlich in der ersten Nachkriegszeit erst stärker hervor, als es für Deutschland galt, einen Güterverkehr mit anderen Ländern wieder aufzunehmen. Ihre Entstehung fällt jedoch schon in die Kriegszeit zurück. Hierüber schreibt Schroers (a. a. O. S. 3) u. a.: „Während der Kriegszeit, in der die neutralen Mächte unter dem Druck der auf Veranlassung der Entente eingerichteten Ueberwachungsstellen und für Deutschland wichtige Lebensmittel, Rohstoffe und Fabrikate nicht herausgeben durften, kam ein gegenseitiger Austausch, ein sogenannter Kompensationsverkehr, zustande, wobei auf deutscher Seite hauptsächlich Kohle und Eisen und chemische Halbfabrikate geliefert wurden.“ Es wurde also in einigen Abkommen die Lieferung gewisser Mengen von Waren gegen gewisse Mengen anderer Waren versprochen und durchgeführt. So bestanden z. B. deutscherseits Kompensationsverträge mit der Schweiz (erster Vertrag vom 2. September 1916); mit Schweden (Vertrag vom 29. Mai 1916); fernerhn mit Dänemark, Norwegen und Holland. Wie die Ein- und Ausfuhrverbote, so blieben entsprechend auch die Kompensationsverträge nach Beendigung des Krieges noch einige Zeit bestehen. Bei diesen, im Sinne der

In den Vordergrund der Kontingentsprobleme der äußeren Wirtschaftspolitik ist heute das Zollkontingent[21]) gerückt, das die Einfuhr einzelner Produkte auf bestimmte Mengen, die das einführende Land für einen bestimmten Zeitabschnitt im Wege des staatlichen Hoheitsaktes festsetzt, begrenzt, und zwar unter Gewährung vertraglicher Zollermäßigungen.

Die Vereinbarung von Zollkontingenten erfolgt in der Regel im Rahmen von Meistbegünstigungsverträgen. Die Errichtung eines Zollkontingentes entspringt zumeist dem Wunsch, irgend welchen drückenden und untragbaren Lasten aus der unbeschränkten Meistbegünstigung zu entgehen. So vereinbarte man mit einem anderen Staate, jene Warenmenge, die zu einem niedrigeren Zoll oder zollfrei eingeführt werden sollte, ziffernmäßig zu fixieren. Was außerhalb dieses Kontingents eingeführt wurde, dafür mußte der volle Zoll gezahlt werden.

Das Kontingent kommt in seiner Wirkung dem Verbote nicht gleich, bietet auf der anderen Seite jedoch auch nicht mehr die

---

Reziprozität entwickelten Verträgen können wir vier verschiedene Gruppen unterscheiden, bei denen der Gedanke der Kompensation klar zum Ausdruck kommt (vgl. Schroers S. 64): 1. Einfuhr erwünschter gegen Ausfuhr erwünschter Artikel, z. B. Rohstoffe gegen Fertigfabrikate. 2. Einfuhr unerwünschter gegen Ausfuhr erwünschter Artikel (man importiert, um exportieren zu dürfen). 3. Einfuhr erwünschter gegen Ausfuhr unerwünschter Artikel (die häufigste Art während des Krieges). 4. Einfuhr unerwünschter gegen Ausfuhr unerwünschter Waren (z. B. bei Luxusgütern). — Dieser Gedanke einer Kompensation ist in den letzten Jahren wiederholt hervorgetreten und erörtert worden. Die Verbreitung, die gerade der Kompensationsverkehr wieder gefunden hat, läßt diesen heute als „dominierenden Zug der Handelspolitik" erscheinen, der der Handelspolitik neuen Antrieb zu geben vermag, unter Ausnutzung der Kaufkraft eines Landes.

21. Außer von den Zollkontingenten im eigentlichen Sinne, deren Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigungsklausel wir im folgenden zu untersuchen haben, können wir von einer Einfuhrkontingentierung im weiteren Sinne sprechen. Hierunter lassen sich folgende Maßnahmen zusammenfassen (vgl. Brandt, a. a. O. S. 64):

1. Einfuhrverbote,
2. Einfuhrmonopole,
3. Devisenzwangswirtschaft,
4. Zwischenstaatliche Clearingverträge,
5. Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse,
6. Private Kontingente.

Grundlage einer wirklichen Konkurrenz. Es ergibt sich bei einer konsequent durchgeführten Kontingentspolitik im Lauf der Zeit daher immer mehr die Notwendigkeit zur Errichtung von Zwangsorganisationen, welche den Charakter eines staatlichen Ausfuhrmonopols bis lediglich zu einer Beobachtungsstelle haben können. Staaten mit vollständigem Kontingentsystem, wie Persien (Außenhandelsmonopol) und die Türkei, sind von solchen, die nur eine Teilkontingentierung eingeführt haben, zu unterscheiden. Die Zwangsorganisationen, die einmal eine Kontrolle über die Kontingente ermöglichen sollen, können aber auch andererseits in der Schaffung von Zentralstellen für die rein geldmäßige Kompensation münden. Wir haben im Laufe der Devisenzwangsbewirtschaftung[22]) den Abschluß von Clearingverträgen hinreichend beobachten können.

Für unsere weitere Betrachtung ergibt sich aus der Natur des Kontingents eine andere wichtige Problematik: die Vereinbarkeit von Zollkontingenten mit der Meistbegünstigungsklausel.

Bedeutsam ist hierbei, daß das Wirtschaftskomitee des Völkerbundes, das sich auf seiner 35. Sitzung vom 18. bis 22. Juni 1931 eingehend mit den Zollkontingenten beschäftigte, im großen und ganzen die Zollkontingentierung als mit dem System der Meistbegünstigung für vereinbar erklärte.

Zum ersten Male befaßte sich der Völkerbund im September 1930 mit den Zollkontingenten. Der Anlaß hierzu war gegeben durch die Verstimmung verschiedener Staaten über die für sich durch das Kontingentierungssystem bedingten Ausfuhrschwierigkeiten und einen daraufhin auf der Völkerbundsversammlung ge-

---

22. Eine Möglichkeit zur Regulierung der Wirtschaft von der Geldseite aus ist durch die Devisenzwangsbewirtschaftung grundsätzlich gegeben. Wir müssen jedoch unterscheiden zwischen dem generellen Prinzip der Devisenzwangswirtschaft, das z. B. in Deutschland angewandt wurde, und lediglich im Sinne einer alle am deutschen Markt interessierten Länder gleichmäßig treffenden Einfuhrbeschränkung wirkt und zur Erhaltung der Devisenbilanz dienen soll, im Gegensatz zu der differenzierenden Methode der Devisenzwangsbewirtschaftung, wo das Moment der „volkswirtschaftlichen Dringlichkeit" besonders hervortritt. Im letzteren Falle können wir somit von einer direkten Kontingentierung des Warenverkehrs sprechen. Seit dem 1. April 1934 wird jedoch die differenzierende Methode der Devisenzwangsbewirtschaftung auch von Seiten Deutschlands angewandt.

stellten Antrag, daß der Völkerbund endlich eine internationale Regelung der Meistbegünstigungsklausel durchführen möge. Dieser Antrag wurde von Dänemark, Holland, Norwegen, Lettland, Litauen, Finnland und der Schweiz gestellt.

Die Angriffe richteten sich insbesondere gegen die von Deutschland vertretene Auslegung der Meistbegünstigungsklausel[23]). Der dänische Außenminister Dr. Munch wollte vor allem das immer mehr zur Anwendung gelangende Verfahren der bis ins kleinste gehenden Spezialisierung einzelner Zolltarifpositionen und der Gewährung von Zollkontingenten an Staaten minderen Interesses als unzulässig verurteilt wissen, da diese Verfahren geeignet seien, die Vorteile der Meistbegünstigung einzuschränken.

Der auf Grund des erwähnten Antrages vom September 1930 eingesetzte Studienausschuß des Völkerbundes kam zu folgendem Ergebnis[24]):

Er teilte vier Kategorien von Kontingenten ein, und zwar:

a) gewisse Kontingente hätten nur den Zweck, den Verkehr gewisser Waren zwischen benachbarten Zonen angrenzender Staaten zu regeln. Es handle sich weder um einen wirklichen Grenzverkehr (denn der Kreis von 10—15 km sei weit überschritten), noch um einen Verkehr, der das gesamte Gebiet der beiden angrenzenden Staaten interessiere; noch weniger handle es sich um einen Verkehr, der dritte Staaten interessieren könne; es sei also unnötig, die Frage aufzuwerfen, ob diese Zollkontingente mit der Meistbegünstigungsklausel vereinbar seien. . . .

b) Andere Kontingente würden darauf abzielen, die Einfuhr eines Artikels, welchen das einführende Land nicht erzeuge, zu beschränken, um die Konkurrenz, welche dieser Artikel einer in dem Einfuhrland hergestellten ähnlichen Ware machen könnte, einzudämmen. Diesen Kontingenten liege nicht die Absicht zugrunde, die Einfuhr der genannten Waren durch dritte Länder zu beschränken, da es sich um ein Spezialprodukt handle, das von einem bestimmten Land herrühre, und welches die dritten Länder im allgemeinen nicht erzeugen. . . .

Die Frage der Vereinbarkeit des Kontingents mit der Meistbegünstigungsklausel erübrige sich daher.

---

23. Hamburger Fremdenblatt Nr. 261 vom 20. September 1930: „Kampf um die Meistbegünstigung."

24. Comité économique, rapport au conseil sur les travaux de la trente-cinquième session (tenue a Genève du 18 au 22 juin 1931). C. 427. M. 177. 1931/II b. Pages 7—11.

c) Von diesen beiden Kategorien von Kontingenten, die für den internationalen Verkehr nur eine sehr relative Wichtigkeit hätten und die keinen Anlaß geben könnten zu Kontroversen, könnte man zu einer dritten Kategorie übergehen, zu den Kontingenten, die eher festgesetzt seien, um die Einfuhr einer bestimmten Ware zu regeln als zu beschränken.

Es könne sein, daß die Industrie des Einfuhrlandes sich auf Grund besonderer Umstände in einer Periode vorübergehender Schwierigkeiten befinde und durch übermäßige Einfuhr ernstlich gefährdet sei. Es handle sich in diesem Falle nicht um ein einziges Kontingent, das mit einem bestimmten Land festgelegt sei und auf andere im gleichen oder proportionalen Maße auf Grund der Meistbegünstigungsklausel Anwendung finde, sondern um mehrere Kontingente, die mit verschiedenen daran interessierten Ländern festgesetzt seien und die durch deren Annahme ihre Zustimmung geben, daß sie ihren Bedürfnissen entsprechen würden.

Wenn sich nun ein anderer Staat finde, der an der Einfuhr des besagten Produktes interessiert sei, so müsse ihm auf Grund der Meistbegünstigungsklausel das gleiche oder ein proportionales Kontingent zugestanden werden.

d) Der Fall sei ganz verschieden, wenn das Zollkontingent in einem Handelsvertrag zwischen zwei Ländern festgelegt sei und dann kraft der Meistbegünstigungsklausel in gleichem oder proportionalem Maße auf andere Länder angewendet werde. Wenn, wie es häufig der Fall sei, das Kontingent mit dem Lande, das an der Ausfuhr der besagten Ware am geringsten interessiert sei, festgelegt werde und wenn oft gleichfalls die auf weiteren Mengen liegende Zollabgabe erhöht werde, so resultiere hieraus unbestreitbar eine Beschränkung des Welthandels auf Kosten der exportierenden Länder, vielleicht mit Ausnahme desjenigen Landes, mit dem das Kontingent abgeschlossen worden sei, eine Beschränkung, die für die verschiedenen interessierten Länder um so nachteiliger als ihre Ausfuhrkapazität größer sei.

Wenn die Meistbegünstigungsklausel alle Länder auf dasselbe Niveau stelle und gleiche Behandlungen in der internationalen Handelskonkurrenz schaffe, so störe das Zollkontingent diese Situation, indem es ein gleiches Maß auf alle Länder anwende, wie bedeutend auch ihre Produktion und ihre Konkurrenzfähigkeit sein möge.

Diese vierte Kategorie umfasse gewisse, neuerlich errichtete Kontingente, und im Hinblick auf diese entstehe die Frage der Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigungsklausel.

Die Frage der Vereinbarkeit der Kontingente mit der Meistbegünstigungsklausel wird also besonders dann akut, wenn es sich

um Kontingente handelt, die in einem zweiseitigen Vertrag festgelegt werden.

Deutschland gehörte mit zu denjenigen Staaten, die die Zollkontingentierung zuerst als Abwehrmaßnahme gegen die Auswirkungen der unbeschränkten Meistbegünstigung in Anwendung brachten. Respondek[25]) führt die beiden ersten Beispiele, mit denen Deutschland (1930) die Zollkontingentierung in seine Handelspolitik einführte, näher aus. Da es sich geradezu um Schulbeispiele für das Wesen der modernen Zollkontingentierung handelt, seien sie nachstehend im Wortlaut wiedergegeben:

„Das erste Beispiel: Um seinen im Handelsvertrag mit Schweden gebundenen Viehzoll erhöhen zu können, räumte Deutschland Schweden ein bestimmtes Einfuhrkontingent für lebendes Rindvieh zu einem ermäßigten Zollsatz für die Bewilligung der Streichung des alten Zollsatzes ein. Schweden brachte dieses Geschäft keinen Nachteil, weil seine Vieheinfuhr nach Deutschland sich mit dem eingeräumten Kontingent zu 100 % deckte. Aber das meistbegünstigte Dänemark wurde betroffen. Es konnte zwar seinerseits auch das Kontingent, das Schweden eingeräumt worden war, im Wege der Meistbegünstigung zum ermäßigten Zollsatz in Anspruch nehmen. Dieses Kontingent entsprach aber nicht seiner Produktionskraft und seinem Ausfuhrbedürfnis, es machte nur ungefähr 2 % seiner gesamten Viehausfuhr nach Deutschland aus. Dänemark muß daher für fast seine gesamte Ausfuhr nach Deutschland den neuen erhöhten Zollsatz zahlen. Deutschland behandelte das meistbegünstigte Dänemark also nicht ebenso wie, sondern vielmehr schlechter als Schweden.

Der zweite Fall betrifft das deutsch-finnische Handelsabkommen, welches ein finnisches Butterkontingent zum Nachteil der meistbegünstigten nordischen Staaten aufgenommen hat."

Streitig wird die Frage der Vereinbarkeit der Zollkontingente mit der Meistbegünstigung, wenn Ländern mit verschieden großer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ein quantitativ gleiches Zollkontingent eingeräumt wird. Hier liegt nur mechanische gleiche Art der Begünstigung vor, was kaum als eine Behandlung „auf demselben Fuße" angesehen werden kann. Nur die proportionalen Kontingente tragen der wirtschaftlichen Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Staaten wirklich Rechnung und passen sich

25. Respondek, a. a. O. S. 15.

somit dem Sinne der Meistbegünstigungsklausel besser an[26]). Freilich ergeben sich große Schwierigkeiten beim Festlegen dieser Art von Kontingenten. Die internationale Handelsstatistik liefert nur angenäherte Angaben; von einem Jahr zum anderen kann die industrielle und landwirtschaftliche Produktion eines Landes und damit die Ausfuhr nach den einzelnen Märkten tiefgreifende Aenderungen erfahren.

Daß fernerhin sowohl die gleichen als auch die proportionalen Kontingente zu Reibungen Anlaß geben können, dürfte feststehen. Die Anhänger der Kontingente machen aber häufig den Einwand — dies ist auch der deutsche Standpunkt —, daß diese ein Instrument des Zollnachlasses seien. Man könne damit die Interessen der nationalen Erzeuger und die der ausländischen Lieferanten versöhnen. Wenn man die Zollkontingente nicht festlegen würde, so würde die Erhöhung der Zölle die Gesamtheit der eingeführten Waren treffen, und wenn dann eine Zollerhöhung vorgenommen würde, so würde der Nachteil noch größer sein.

Der deutsche Standpunkt auf der Völkerbundsversammlung in Genf im September 1930 war auch der, daß es für ein Land vorteilhafter sei, ein Kontingent zu einem ermäßigten Zollsatz einführen zu können und für den darüber hinausgehenden Teil einen erhöhten Zoll zu zahlen, als die höheren Zölle für die ganze Einfuhr zahlen zu müssen.

Das Zollkontingent stellt mit seinem Bestreben nach Einfuhrbeschränkung einen weitgehenden Eingriff in die Regelung des Außenhandels dar, welcher dem System der Zolltarifabreden entgegensteht[27]). Es wird daher während einer Vertragsperiode die Festsetzung von Kontingenten als rechtlich unzulässig zu erachten sein, es sei denn, daß eine solche mit dem ausdrücklichen Willen des anderen Partners erfolgen sollte[28]).

---

26. Im übrigen hat sich in letzter Zeit auch die Technik der Zollkontingente weiter ausgebildet. Wir erwähnen hier die sog. gleitenden Kontingente, ferner die Methoden der gekoppelten Kontingente.

27. Vgl. Siegert: „Handelspolitische Kontingente", S. 130.

28. Hier ist zu erwähnen die von Frankreich besonders angewendete sogen. „Katastrophenklausel", die seit der „Internationalen diplomatischen Konferenz für die Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote und

Zu prüfen bleibt fernerhin die Frage der Vereinbarkeit der autonomen Kontingente mit der Meistbegünstigungsklausel.

Wird etwa ein autonomes Gesamtkontingent, ohne Rücksicht auf die Einfuhranteile anderer Staaten, festgelegt, und bleibt im Rahmen dieser Beschränkung der freie Wettbewerb bestehen, so wird man dieses Kontingent als mit der Meistbegünstigungsklausel vereinbar ansehen müssen[29]). Denn die Wettbewerbsgrundlagen zwischen den Ländern haben sich nicht verändert, sondern sind nur gleichmäßig beschränkt worden. Es wird also kein Staat allein bevorzugt.

Anders wird jedoch die Rechtslage, wenn das Kontingent einzelnen Ländern bestimmte gleichmäßige oder proportionale Quoten einräumt. Ein Beispiel lieferte seinerzeit die Kontingentierung der Buttereinfuhr von seiten Deutschlands. Während anfangs jedem Lande ein gleichmäßiges Kontingent von 5000 To. zum Vorzugszoll zugestanden war, wurde zu Ende 1932 für die deutsche Buttereinfuhr ein Einheitskontingent von jährlich 55 000 To. vorgesehen und an die einzelnen Lieferländer nach einem bestimmten Schlüssel verteilt. Darüber hinaus war jede Mehreinfuhr generell verboten.

Werden also im Rahmen eines autonomen Gesamtkontingentes für einzelne Länder gleichmäßige oder proportionale Quoten festgesetzt, so muß auch die Meistbegünstigung durchgreifen. Es wird in diesem Falle — wie bei den entsprechenden Kontingenten innerhalb der Handelsverträge — eine Berücksichtigung vornehmlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Ausfuhrkapazität erfolgen müssen, damit sich auf diese Weise ein Ausgleich der Interessen erzielen läßt.

-beschränkungen" vom 17. Oktober 1927 als Ausnahme gilt, die aber nur Anwendung finden soll, wenn lebenswichtige Interessen des gesamten Landes bedroht sind.

29. Herzberg, a. a. O. S. 120.

Schlußbetrachtung.

Ueberblicken wir abschließend die heutige Handelspolitik aller Länder, so ergibt sich ein betrübendes Bild, besonders wenn wir einen Vergleich ziehen mit der Zeit anfangs der 60iger Jahre des vorigen Jahrhunderts, als der Cobden-Vertrag ein System von Meistbegünstigungsverträgen einleitete, welche die Ausweitung der Handelsbeziehungen der west-europäischen Länder wesentlich förderten, oder auch mit der Vorkriegszeit, mit ihren umfassenden Tarif- und Meistbegünstigungsverträgen. Heute dagegen ergeben sich bei allen Handelsvertragsverhandlungen zahlreiche Schwierigkeiten, die nicht nur in der Handelspolitik an sich begründet sind, sondern — wie wir in unseren Ausführungen zeigen konnten — in einer allgemeinen Tendenz zum Protektionismus.

Im Laufe der wirtschaftspolitischen Erörterungen der letzten Jahre ist der Gedanke einer Bildung sogenannter „Großwirtschaftsräume" gegenständlich geworden. Die Durchbrechungen und Umgehungen des Grundsatzes der Meistbegünstigung, die eine „Rückbildung der Meistbegünstigung" im Sinne der Reziprozität in ihren Anfängen schon bald nach der eigentlichen Festlegung des unbeschränkten Meistbegünstigungsgrundsatzes in der Konvention zum Cobden-Vertrag von 1860 beginnen ließen, die dann letztlich jenen Umfang angenommen haben, daß heute eine Anwendung des unbedingten Meistbegünstigungsgrundsatzes praktisch unmöglich geworden ist, haben dem Gedanken einer regionalen Verständigung einzelner Ländergruppen auf wirtschaftlichem Gebiete starken Antrieb verliehen.

Abgesehen von Groß-Britannien, das sich auf der Konferenz von Ottawa im August 1932 auf Grund der Empire-Klausel ein System von Vorzugszöllen zwischen dem Mutterland und seinen Dominien geschaffen hat, konnten wir in Europa im sogenannten „Oslo-Abkommen über wirtschaftliche Annäherung" vom Jahre 1932, ferner in der Konvention von Ouchy im Juli 1932 die ersten, wenn auch nur teilweise geglückten, Zusammenschlüsse zur Ver-

teidigung gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen feststellen. Diese Tendenz einer handelspolitischen Gruppierung zu Wirtschaftsräumen war am stärksten wohl in Mitteleuropa zu beobachten. Nachdem aber einige praktische Versuche zum Ausbau eines mitteleuropäischen Wirtschaftsraumes gescheitert sind, bleibt die Entscheidung einer nahen Zukunft überlassen, ob über ein System von Vorzugszöllen, Kollektivverträgen und Kontingentabmachungen hinaus die Errichtung eines mitteleuropäischen Wirtschaftsraumes Wirklichkeit werden wird.

Auch für Deutschland ist heute die Frage einer Neuorientierung der Handelspolitik immer stärker in den Blickpunkt des Wirtschafts- und Staatsinteresses gerückt. In allmählicher Arbeit wird unter Berücksichtigung der Belange der gesamten Wirtschaft — die Nationalwirtschaft steht also im Mittelpunkt des gesamten Handelns und Denkens — die Neuorientierung der Handelspolitik sich vollziehen. Zu einer organischen Neuordnung seiner Wirtschaft besteht heute für Deutschland ein doppelter Zwang: einmal sind es die Interessen der Nationalwirtschaft, deren Vertretung diese Maßnahmen notwendig macht, zum anderen jedoch ist Deutschland durch die handelspolitischen Methoden anderer Länder, durch das völlige Versagen des alten handelspolitischen Systems der Meistbegünstigung, in diese Stellung gedrängt worden. Nicht etwa handelspolitische Isolierung ist das Ziel der heutigen deutschen Handelspolitik, vielmehr ist sie die in Erkenntnis der zukünftigen Entwcklung vorgenommene „Fundierung unserer Volkswirtschaft auf die eigenen produktiven Kräfte".

Die zukünftige Linie der Handelsvertragspolitik liegt u. E. im mehrseitigen Vertrage begründet. Die Meistbegünstigung in ihrer liberalen Form wird nicht mehr in ihre alten Rechte eingesetzt werden können. Es wäre vor allem wünschenswert, wenn endlich die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung auch de jure außer Kraft gesetzt würde; denn ein Zustand, wie er heute seit langem besteht — de jure hält man an der alten Fassung der Meistbegünstigung fest, de facto wird diese von allen Ländern umgangen —, muß nur eine Rechtsunsicherheit herbeiführen und zu vielen Konflikten in handelspolitischer Hinsicht Anlaß geben.

Andererseits erscheint uns aber eine völlige Beseitigung jeder Meistbegünstigung nicht notwendig, ja nicht einmal angebracht zu

sein. In engerer, mehr zweiseitiger Fassung ist die Meistbegünstigung sehr wohl imstande, die Handelsbeziehungen der Staaten auch heute noch zu regeln. Dazu ist vor allem nötig, daß für Präferenzzölle und Kollektivverträge endgültige und international allgemein anerkannte Rechtsbestimmungen aufgestellt werden, die sie eindeutig als Ausnahmen von der Meistbegünstigung erklären, wie dies in bezug auf die Zollunionen anerkanntes Recht geworden ist. Gerade im mehrseitigen Vertrage, der seine Rechte auf die Vertragsstaaten beschränkt und die Außenseiter ungünstiger behandelt, liegt u. E. die zukünftige Entwicklung begründet. Wenn man so will, stellt eine derartige Lösung ein Kompromiß zwischen der Meistbegünstigung und der Reziprozität dar, von denen die Meistbegünstigung die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten und den Außenseitern restlos bis auf die in der Konvention behandelten Stoffgebiete beherrschen kann, während die Reziprozität für den Anschluß an die Konvention gilt, deren Rechte nur erworben werden können, wenn ihre Pflichten mit übernommen werden. Und ganz abgesehen davon, daß für die zu beklagende Beschränkung der Meistbegünstigung um so weniger Reiz besteht, je umfassender der Kollektivvertrag die wirtschaftlichen Interessen geregelt hat: innerhalb der Konvention, die immer als Magnet zum Beitritt verlockt, wird die Meistbegünstigung durch eine Vereinheitlichung der Wirtschaftsgesetze abgelöst, eine Veränderung, die wir wegen der mit ihr verbundenen wirtschaftlichen Verflechtung mit Freuden begrüßen würden.

Literatur-Verzeichnis.

I. Bücher.

Arndt, Paul: Die Zweckmäßigkeit des Systems der Meistbegünstigung. Berlin 1901.

Bennstein, Johannes u. Leopold, Kurt: Die Handelsverträge des Erdballs. Eine systematische Uebersicht über die handelsvertragliche Bindung der Staaten untereinander. 2. erw. Aufl. Berlin 1931.

Biegelleben: Neueste Handelspolitik der Vereinigten Staaten. Berlin 1927.

Bonhöeffer: Die Meistbegünstigung im modernen Völkerrecht. Berlin 1930.

Brand, Helmut: Die Durchbrechung der Meistbegünstigung. Carl Heymans Verlag. Berlin 1933.

Bramstedt, Paul: Die Tauschbeziehungen von Landwirtschaft und Industrie — Probleme des Binnenmarktes. In: Deutsche Agrarpolitik, herausgegeben von der Friedrich-List-Gesellschaft. Berlin 1932.

Comité économique, recommandations concernant la politique commerciale. Genève le 18 juin 1929. C. 138. M. 53. 1929/II.

Comité économique, rapport au conseil sur les traveaux de la trente — cinquième session (tenue a Genève du 18 au 22 juin 1931). C. 427. M. 177. 1931/IIb.

Danielcik, Hans Peter: Neuaufbau des deutschen Außenhandels. Stilke-Verlag, Berlin 1934.

Denkschrift der österreichischen Gruppe der internationalen Handelskammer. Riedl, Rich.: Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen. Wien 1928.

Duisberg, Carl: Die Zukunft der deutschen Handelspolitik. Rede: Berlin: Reichsverband der deutschen Industrie 1930.

Dumont: Corps universel diplomatique du droit des gents. Paris 1726 bis 1731.

Eulenburg, Franz: Außenhandel und Außenhandelspolitik. Grundriß der Sozialökonomik, VIII. Abteilung. Tübingen 1929.

Fellner: Die sogen. Verbesserung der Handelsbilanz in kapitalarmen Volkswirtschaften. In: Zeitschr. f. d. gesamten Staatsw. 1931. 91. Bd. 1. Heft, S. 61 ff.

Glier, L.: Die Meistbegünstigungsklausel. Berlin 1905.

Graß, Gustav: Nationale und europäische Handelspolitik. In: Festschrift für Julius Wolf. Stuttgart 1932.

Grunzel, Joseph: System der Handelspolitik. 3. Aufl. Wien 1928.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften: Art. Handelsverträge. IV. Bd., 4. Aufl. (Posse.)

Hantos, Elemér: Handelspolitik in Mitteleuropa. Jena 1928.

— Die Weltwirtschaftskonferenz von 1927. Probleme und Ergebnisse. Jena 1928.

Harms, Bernhard: Die Zukunft der deutschen Handelspolitik. Jena 1925.

— Vom Wirtschaftskrieg zur Wirtschaftskonferenz. Jena 1928.

Hauser, Henry: Frankreichs Handel und Industrie und die Konkurrenz des Auslandes. Jena 1919.

Herzberg: Der Kontingentsbegriff im Recht. Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen. 10. Heft. 1932.

Hickmann, Ernst: Zur Frage der Einfuhrersparnis. Berlin 1932.

Hock, Hellmut: Was hat man mit Meistbegünstigung gewollt? Ohlau i. Schles. 1931.

Jastrow, Ignaz: Handelspolitik. Berlin 1923.

Kontingente, Was sie sind und wie sie wirken. Herausgeg. vom Deutschen Bund für freie Wirtschaftspolitik EV. Berlin 1933.

Kahl: Die Pariser Wirtschaftskonferenz. Jena 1917.

Krüger, Karl: Versteckter Protektionismus in der Handelspolitik. Greifswald 1930.

Lusensky, Franz: Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung (Reziprozität). Stuttgart 1918.

Memorandum relatif au reglement pacifique des differents internationaux ein matière économique et plus particuliérement en matière commerciale et douanière. Genève, le 15 janvier 1931. E. 666.

Raumer, A.: Aufgaben der deutschen Handelspolitik. Leipzig 1926.

Respondek, Erwin: Handelspolitische Neuordnung Europas: Meistbegünstigung und Präferenzsystem. Berlin 1931.

Riedl, Rich.: Aeußere Handelspolitik. In: Lehrbuch der Volkswirtschaftspolitik, hrsg. von Mataja. Wien 1931.

Saal, Josef: Strukturwandlungen des deutschen Außenhandels nach dem Weltkrieg. Bonn 1931.

Salin, Edgar: Wirtschaft und Staat. Drei Schriften zur deutschen Weltlage. Berlin 1932.

Sartorius von Waltershausen: Der § 11 des Frankfurter Friedensvertrages. Jena 1915.

Schacht, Hjalmar: Grundsätze deutscher Wirtschaftspolitik. Berlin 1932.

Schilder, Sigmund: Mitteleuropa und die Meistbegünstigung. Stuttgart 1917.

Schindler, Axel: Grundfragen der deutschen Handelspolitik. Berlin 1928.

Somary, Felix: Die Wandlungen der Weltwirtschaft seit dem Kriege. Tübingen 1929.

Sombart, Werner: Die Zukunft des Kapitalismus. Berlin 1932.

Schraut, Max: System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung, Berlin 1884.

Schroers: Kompensationsverträge. (Ein Beitrag zur Handelspolitik der Kriegs- und Nachkriegszeit.) Diss. Köln. Wintersemester 1924/25.
Schumacher: Meistbegünstigung und Zollunterscheidung. München 1915.
Schweinfurt: Die Meistbegünstigungsklausel, eine völkerrechtliche Studie. Heidelberg 1911. Diss.
Statistisches Reichsamt: Die Wirtschaft des Auslandes 1900—1927. Berlin 1928.
Strupp: Grundzüge des Völkerrechts.
Taussig: Free trade, the tarif and reciprocity. New York 1920.
Van der Borght: Handel und Handelspolitik. Leipzig 1922.
Weber, Adolf: Volkswirtschaftspolitik. München und Leipzig 1932.

II. Zeitschriften und Zeitungen.

Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie: Jahrg. 1931.
Basler Nachrichten: Jahrg. 1933/34.
Berliner Tageblatt: Jahrg. 1932/33.
Der Deutsche Oekonomist: Jahrg. 1933.
Der deutsche Volkswirt: Jahrg. 1927, 1931/34.
Die Deutsche Volkswirtschaft: Jahrg. 1933.
Der Tag: Jahrg. 1932.
Frankfurter Zeitung: Jahrg. 1927/28.
Hamburger Fremdenblatt: Jahrg. 1929/30.
Preußisches Handelsarchiv: Konvention zum Cobdenvertrage 1860. — Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen dem Deutschen Reiche und Siam. S. 2640 ff.
Reichswirtschaftsministerium: Uebersicht über den Stand der wirtschaftspolitischen Beziehungen Deutschlands. Dezember 1930.
Süddeutsche Zeitung, Stuttgart: Jahrg. 1930/31.
Vossische Zeitung: Jahrg. 1931/32.
Weltwirtschaftliches Archiv: Jahrg. 1927/33.
Weltwirtschaft: Jahrg. 1931.
Wirtschaftsdienst: Jahrg. 1931/32.
Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern: Jahrg. 1931/32.

Sämtliche nicht direkt belegte Ziffern und sonstige Zahlenangaben wurden amtlichen Quellen, d. h. Zolltarifen, Handelsverträgen usw. entnommen.

Lebenslauf.

Am 14. Juli 1909 wurde ich, Johannes Rudolf Ernst Rahr, in Zielomischel, Kreis Meseritz (Grenzmark) als Sohn des Lehrers Otto Rahr und seiner Ehefrau Hedwig geb. Mustroff geboren und im evangelischen Glauben erzogen. Ich besuchte das Gymnasium Ernestinum zu Celle (Hannover) und legte hier im Februar 1929 die Reifeprüfung ab. Mein Studium der Rechts- und Staatswissenschaft begann ich im Sommersemester 1929 an der Universität Berlin und bestand 1933 das Examen als Diplom-Volkswirt. Zwei weitere Semester meines Studiums verbrachte ich in Innsbruck (Oesterreich). Im Wintersemester 1933/34 und im Sommersemester 1934 war ich an der Universität Basel immatrikuliert und promovierte hier am 28. Juni 1934 zum Doktor der Staatswissenschaften Ich erwähne besonders Vorlesungen und Uebungen von Prof. Dr. Bernhard, Prof. Dr. Herkner, Prof. Dr. Sombart an der Universität Berlin, von Prof. Dr. Salin und Prof. Dr. Ritschl an der Universität Basel, auf dem Gebiete der Nationalökonomie, von Prof. Dr. Kipp, Prof. Dr. Smend und Prof. Dr. Tiße, Berlin, auf dem Gebiete der Rechtswissenschaft, an denen ich teilgenommen habe. Bereits zu meinem Examen als Dipl.-Volkswirt beschäftigte ich mich im besonderen mit dem Gebiet der Handelspolitik und wählte hieraus auch das Thema der Dissertation. Mein heutiges Tätigkeitsfeld liegt im Innungswesen innerhalb des Reichsstandes des Deutschen Handwerks.